

T-214-19

Sentencia 214/19

ACCION DE TUTELA CONTRA EL ICETEX-Improcedencia para condonación de crédito educativo

ACCION DE TUTELA PARA DIRIMIR CONTROVERSIAS DE CARACTER CONTRACTUAL COMERCIAL-Reiteración de jurisprudencia sobre procedencia excepcional

VICTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO-Procedencia de tutela por ser sujetos de especial protección constitucional

DERECHO A LA EDUCACION SUPERIOR-Carácter progresivo de las obligaciones del Estado

IGUALDAD-Características esenciales

(i)Es connatural a la persona desde su nacimiento, (ii) el Estado debe propender por su protección y goce efectivo, (iii) permea todos los ámbitos de la vida en sociedad y, (iv) su aplicación conlleva la distinción material entre personas cuyas circunstancias físicas o socio-culturales así lo requieran

ICETEX-Objetivos, funciones y modalidades de crédito

CREDITOS CONDONABLES OTORGADOS POR EL ICETEX U OTRAS ENTIDADES DE DERECHO PUBLICO-Jurisprudencia constitucional

Referencia: Expediente T-7.138.612

Acción de tutela instaurada por Gustavo Rafael Guerra Acosta contra el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez -Icetex- y el Ministerio de Educación Nacional.

Magistrado Sustanciador:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Bogotá D.C., veintiuno (21) de mayo dos mil diecinueve (2019).

La Sala Octava de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Carlos Bernal Pulido, Alberto Rojas Ríos y José Fernando Reyes Cuartas, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

Hechos[2]

1. El señor Gustavo Rafael Guerra Acosta, interpuso acción de tutela por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la igualdad y a la educación, tras la negativa del Icetex de condonar el crédito adquirido para financiar su educación superior.

2. En el primer semestre del año 2013, el señor Guerra Acosta ingresó al programa de Derecho de la Universidad Francisco de Paula Santander ubicada en Ocaña, Norte de Santander y, dado que su domicilio se encontraba en el municipio de Pailitas, César, con la finalidad de financiar su sostenimiento en Ocaña, en el año 2013 adquirió un crédito educativo con el Icetex bajo la línea de largo plazo Acces, por un monto equivalente a 5 salarios mínimos mensuales legales vigentes por semestre. Los respectivos desembolsos se realizaron desde el período 2013-I hasta el 2017-I, para un total de 9 giros.

3. En el año 2014, el peticionario rindió declaración ante la Personería Municipal de Pailitas por los hechos victimizantes de homicidio[3] y desplazamiento forzado,[4] ocurridos en los años 1997 y 1998, respectivamente; en consecuencia, mediante la Resolución nº. 2014-508157 del 1º de julio de 2014, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- le reconoció la calidad de víctima del conflicto armado interno.

4. Una vez obtuvo la declaración, el 8 de octubre de 2014 solicitó al Icetex concederle los beneficios en materia de educación superior de que trata la Ley 1448 de 2011;[5] así mismo informó a la entidad que en el año 2013 no se presentó al Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado,[6] toda vez que aún no había sido incluido en el Registro Único de Víctimas -RUV-.

5. En la comunicación nº. 2015030314121066093784 del 3 de marzo de 2015, el Icetex explicó al accionante que “su línea de crédito Acces Sostenimiento, tiene actualmente el beneficio del subsidio del 25% del valor del crédito por pertenecer a poblaciones desplazadas o reintegradas y por encontrarse registradas en la versión III del Sisbén dentro de los puntos de corte establecido (...)”. Adicionalmente, precisó que por haber aplicado a una línea de crédito diferente a la del Fondo para las Víctimas, solo era posible otorgarle los beneficios que establece el reglamento para la modalidad de crédito Acces - Sostenimiento.

6. Adujo el gestor del amparo que “no obstante la negativa del Icetex de extenderle los beneficios” del Fondo para las Víctimas,[7] el 4 de mayo de 2015[8] se inscribió a la convocatoria del Fondo en mención.[9] El resultado del estudio de crédito fue: “(...) su solicitud cumple requisitos pero por restricciones presupuestales no pudo ser preseleccionada quedando por fuera del punto de corte, el resultado es No Aprobado. Usted puede participar en una próxima convocatoria o aplicar a una de nuestras líneas de crédito postgrado (...)”.

7. Señaló que “ante la continua negativa del Icetex”, en el mes de noviembre de 2017, requirió información al referido instituto acerca de las prerrogativas a las que podría acceder en razón de su buen desempeño académico y de su condición de víctima. El 8 noviembre del mismo año, la entidad expresó que a su obligación se le había otorgado el beneficio del subsidio del 25% sobre el valor girado, así:

Montos Girados

Período

Crédito

Subsidio 25%

Total girado 5 smmlv

2013-1

\$1.768.500

\$589.500

\$2.358.000

2013-2

\$1.768.500

\$589.500

\$2.358.000

2014-1

\$1.848.000

\$616.000

\$2.464.000

\$1.848.000

\$616.000

\$2.464.000

2015-1

\$1.933.050

\$644.350

\$2.577.400

2015-2

\$1.933.050

\$644.350

\$2.577.400

2016-1

\$2.068.362

\$689.454

\$2.099.387

2016-2

\$2.068.362

\$689.454

\$2.099.387

2017-1

\$2.213.151

\$737.717

\$2.950.868

8. En el segundo semestre del 2017, el señor Guerra Acosta culminó las materias correspondientes al pensum académico del programa de Derecho, obteniendo un promedio ponderado acumulado de 4.55.

9. El 17 de julio de 2018, la entidad accionada previno al señor Guerra Acosta sobre el inicio de la época de pago del crédito, explicándole que el valor de la deuda era de \$20.212.729 correspondientes a la sumatoria de los giros y los intereses generados. Así también precisó que el plan de pagos era de 108 cuotas por un monto \$223.358, las cuales se deberían cancelar dentro de los 5 primeros días de cada mes, iniciando en el siguiente agosto.

10. El accionante manifestó que debido a la falta de recursos económicos, la fecha de pago señalada por el Icetex no pudo ser cumplida; por tal motivo, el crédito se encuentra en

mora generándose un interés del “IPC + 12 puntos”.

11. Conforme a lo expuesto, solicitó la protección de los derechos fundamentales a la igualdad y a la educación y, por consiguiente, se ordene a las entidades accionadas: (i) incluirlo como beneficiario del Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado; (ii) condonar totalmente el crédito educativo adquirido; (iii) emitir las constancias de la extinción de la obligación crediticia; y (iv) abstenerse de enviar cuentas de cobro relacionadas con la presente obligación; subsidiariamente requirió (v) aplicar los beneficios de la línea de crédito Acces por ser víctima del conflicto armado interno y encontrarse registrado en el nivel I del Sisbén y, en ese orden, condonar el valor total del capital del crédito educativo.

Trámite procesal

12. El 22 de agosto de 2018, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Ocaña avocó conocimiento; seguidamente, corrió traslado a las entidades accionadas para que se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones de la acción constitucional, e integró a la litis al Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado y a la Universidad Francisco de Paula Santander.

Contestaciones de las entidades accionadas

13. El 28 de agosto de 2018, el Director y Representante Legal de la Universidad Francisco de Paula Santander refirió que los hechos de la presente acción de tutela son ajenos a la entidad, razón por la cual se abstuvo de emitir valoración alguna acerca de los mismos; agregó que el ente universitario no tiene responsabilidad frente a la vulneración aludida por el accionante, por lo que requirió la exclusión del trámite constitucional.

14. La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Icetex, en oficio del 3 de septiembre de 2018, manifestó que al peticionario le fue otorgado el crédito n°. 0195460639-9 en la modalidad Acces – Sostenimiento, por un total de \$20.212.729, registrando como deudora solidaria a la señora Yudis María Parra Royero.

Explicó que de acuerdo con las condiciones de financiación previamente establecidas, el crédito se generó con un plan de pagos de 108 cuotas liquidadas bajo el sistema de amortización cuota constante, las cuales debían ser canceladas a partir del mes de agosto de 2018.

Reseñó que la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4800 de 2011, ciertamente establecen que el Icetex debe implementar líneas especiales de crédito y subsidios para la población víctima del conflicto armado interno, previo cumplimiento de ciertos requisitos; sin embargo, estas disposiciones no hacen referencia a la condonación de la deuda.

Así mismo, precisó que de conformidad con el Acuerdo 007 del 27 de julio de 2006, la entidad tiene contempladas prerrogativas para la población víctima del conflicto armado, a las que podrá acceder el accionante siempre y cuando así lo solicite, a saber: (i) congelar la obligación por un período de 6 meses; (ii) liquidar los intereses corrientes a tasa cero; (iii) abstenerse de reportar en las centrales de riesgo; y (iv) retirar el cobro pre jurídico externo las obligaciones.

Consideró que atendiendo la naturaleza residual y subsidiaria de la acción de tutela, el presente recurso es improcedente toda vez que el actor cuenta con los medios de defensa judiciales idóneos para resolver este tipo de controversias contractuales. De otro lado, añadió que el accionante no indicó la forma en que el Icetex habría amenazado o vulnerado sus derechos fundamentales y, en ese sentido, solicitó denegar el amparo.

15. El Ministerio de Educación Nacional, el 30 de agosto de 2018 informó que dentro de la política para una atención educativa con enfoque diferencial y en concordancia con lo preceptuado en la Ley 1448 de 2011, se constituyó el Fondo para las Víctimas del Conflicto Armado, el cual, como su nombre lo indica, está dirigido a estudiantes víctimas del conflicto armado interno que no cuenten con recursos económicos para acceder a la educación superior y que se destaquen por su desempeño académico.

Expresó que los criterios para acceder al Fondo se encuentran definidos en el Reglamento Interno Operativo, de conformidad con lo establecido en el Convenio Marco de Cooperación nº. 389 de 2013 y el Convenio nº. 3346 de 2013.

Aclaró que por disposición legal, los recursos fiscales de la Nación destinados a becas o a

créditos educativos para el acceso o la permanencia de los estudiantes en Colombia, deben ser girados exclusivamente al Icetex, ente encargado de su administración y que tiene plenas competencias para ofrecer créditos educativos y los beneficios sobre los mismos.

Respecto al derecho a la educación superior, argumentó que el Estado debe propiciar condiciones favorables para procurar su acceso progresivo a través de la ampliación de cupos en el sistema educativo y facilitando a los jóvenes con menos recursos, opciones para financiar su ingreso y permanencia. Adicionalmente sostuvo que a pesar de que este derecho ostenta el carácter de fundamental, no puede ser considerado como de aplicación inmediata.

Resaltó que dadas las limitaciones presupuestales del Estado, resulta materialmente imposible cubrir a toda la población en condiciones de acceso al sistema de educación superior; por tal razón, expuso que es necesario establecer criterios o condiciones objetivas de selección que permitan a las personas más vulnerables y con mayores méritos académicos acceder a los programas que incentivan la demanda, compitiendo en condiciones de igualdad, bajo reglas previamente conocidas por todos los interesados.

En conclusión, solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela; subsidiariamente, desvincular al Ministerio de Educación Nacional, por cuanto la entidad no ha vulnerado derecho alguno al accionante.

16. El Fondo para las Víctimas del Conflicto Armado no realizó pronunciamiento.

Sentencias objeto de revisión

17. Primera instancia. En providencia del 3 de septiembre 2018, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Ocaña decidió “negar por improcedente” la protección invocada. En efecto, respecto al fondo del asunto resaltó que inicialmente el accionante aplicó a una línea de crédito diferente a la del Fondo para las Víctimas del Conflicto Armado, en cuya modalidad no hay lugar a condonar la deuda; así mismo, señaló que si bien con posterioridad el señor Guerra Acosta sí se postuló a la convocatoria para créditos condonables, por razones presupuestales del Fondo no pudo ser preseleccionado.

Conjuntamente, sostuvo que “resulta improcedente la tutela pues no se vulneran los

derechos fundamentales invocados por el accionante, por cuanto la entidad accionada garantizó la permanencia en la educación superior (...) y la acción de tutela no es el mecanismo para acceder a pretensiones de carácter económicas”. Para finalizar añadió que “en el caso particular, no hay vulneración a los derechos alegados (...) toda vez que los conflictos jurídicos en materia de reconocimiento prestacional deben ser tramitados a través de los mecanismos judiciales ordinarios”.

18. Impugnación. El 7 de septiembre de 2018, el accionante impugnó la decisión de primera instancia argumentando que pese a no haber realizado en principio la solicitud de crédito por el Fondo para las víctimas, la línea de crédito Acces también ofrece la posibilidad de la condonación de la deuda a las personas que se encuentren incluidas en los niveles I y II del Sisbén y tengan un puntaje inferior a los cortes establecidos por el Icetex.

Expresó que tampoco se habían valorado los motivos por los cuales no se encontraba cumpliendo con la obligación crediticia, esto es, su condición de vulnerabilidad por extrema pobreza y sus precarias condiciones de vida, situaciones que no podían considerarse superadas por el solo hecho de haber obtenido su título universitario.

Resaltó que con la acción no busca únicamente que se le exima del pago de la obligación, sino también la garantía de sus derechos constitucionales a la educación y a la igualdad, pues no resultaría razonable que el Icetex otorgue un trato desigual a personas pertenecientes a la población víctima del conflicto armado, so pretexto de no contar con los recursos suficientes.

19. Segunda instancia. La Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, el 24 de octubre de 2018, confirmó por razones diferentes el fallo de primera instancia, al exponer que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para solicitar la exoneración o condonación del crédito educativo del accionante, toda vez que ello debió haber sido requerido directamente al Icetex.

Pruebas

20. Las siguientes son las pruebas relevantes allegadas al expediente de tutela:

(i) Copia de la Resolución nº. 2014-508157 del 1º de julio de 2014, por medio de la cual se

reconoce la calidad de víctima del conflicto armado al señor Gustavo Rafael Guerra Acosta, como consecuencia del desplazamiento forzado acaecido el 14 de octubre de 1997 en el municipio de Chibolo, Magdalena, y del homicidio de su primo Jorge Eliécer de Oro Guerra.[10]

(iii) Copia de la respuesta emitida por el Icetex el día 3 de mayo de 2015 bajo el radicado 2015030314121066093784, informándose al señor Guerra Acosta que “su línea de crédito tiene actualmente el beneficio del subsidio del 25% del valor del crédito por pertenecer a poblaciones desplazadas o reintegradas y por encontrarse registrados en la versión III del Sisbén dentro de los puntos de corte establecidos.// Igualmente le comunicamos que usted aplicó a una línea de crédito diferente a la del Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado, por consiguiente solo es posible aplicar a los beneficios que indica el reglamento de la línea de crédito Acces para sostenimiento”.[12]

(iv) Copia del resultado del estudio de la solicitud de crédito presentada por el señor Gustavo Rafael Guerra Acosta a través del Fondo para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado, cuyo resultado es “No aprobado”.[13]

(v) Copia del derecho de petición del 7 de noviembre de 2017, a través del cual el accionante requiere al Icetex se le informen los beneficios a los que puede acceder por su promedio académico y su condición de víctima del conflicto armado.[14]

(vi) Copia de la respuesta remitida el 8 de noviembre de 2017 por el Icetex bajo el radicado CAS-2284829-B5S1Z14, indicándose al señor Guerra Acosta que al ser beneficiario de la línea de crédito Acces para sostenimiento, se le otorgó el beneficio de un subsidio del 25% sobre el valor girado.[15]

(vii) Copia de la comunicación dirigida el 17 de julio de 2018 al señor Guerra Acosta por el Icetex, indicando que en el mes de agosto de 2018 se iniciaría la época de pago total de la obligación nº. 019546063-9.[16]

(viii) Copia de la consulta del puntaje del señor Gustavo Rafael Guerra Acosta en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -Sisbén- con fecha de

corte del mes de junio de 2018, puntaje 11.73.[17]

(ix) Copia del derecho petición del 4 de marzo de 2015, mediante el cual el accionante requiere al Icetex que le sean otorgados los beneficios contemplados en la Ley 1448 de 2011, debido a su condición de víctima del conflicto armado interno.[18]

(x) Copia de la cédula de ciudadanía nº. 1.066.093.784 correspondiente al señor Gustavo Rafael Guerra Acosta.[19]

(xi) Copia de la certificación expedida por la Coordinación de la Vicepresidencia de Operaciones y Tecnologías del Icetex, respecto a los desembolsos efectuados en la obligación nº. 0195460639-9 a cargo del peticionario.[20]

Actuaciones en sede de revisión

21. En virtud de lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Cúcuta remitió a la Corte Constitucional el asunto de la referencia. El 28 de enero de 2019, la Sala de Selección de Tutelas número Uno de esta Corporación lo escogió para su revisión.

Auto del 11 de marzo de 2019

22. Revisado el expediente, se advirtió la necesidad de ordenar la práctica de varias pruebas, a fin de contar con mejores elementos de juicio al momento de emitir la decisión. Con fundamento en ello, mediante auto del 11 de marzo de 2019,[21] el Magistrado Sustanciador dispuso:

“PRIMERO. SOLICITAR al señor Gustavo Rafael Guerra Acosta, que (...) informe:

1. ¿Cuál es su situación socioeconómica actual?
2. ¿Cómo está conformado su núcleo familiar?
3. ¿Se volvió a presentar a convocatorias del Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado, con el objetivo de acceder al beneficio de la condonación del crédito educativo?

4. El desempeño en las Pruebas Saber 11. //4. El promedio de notas obtenido en el semestre inmediatamente anterior a aquel en el cual participó en la convocatoria. // 5. El puntaje Sisbén que tenía al momento de participar en la convocatoria antes señalada.

SEGUNDO. SOLICITAR al (...) Icetex-, que dentro (...) informe y o remita la siguiente documentación:

1. Respecto a la convocatoria del Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado a la que aplicó en el mes de mayo del año 2015 el señor Gustavo Rafael Guerra Acosta (...)

1.1. ¿Cuáles fueron los criterios de selección, calificación y otorgamiento de créditos de la misma?

1.2. ¿Cuántas personas fueron aprobadas tras la realización del proceso de calificación y selección de aspirantes y cuál fue el puntaje obtenido por estas?

1.3. ¿Cuál fue el puntaje obtenido por el señor Guerra Acosta?

1.4. Tras ordenar en orden descendente las postulaciones que cumplían requisitos, ¿en qué puesto quedó el señor Guerra Acosta?

1.5. ¿Qué puntaje se asignaba por cada criterio de calificación de las postulaciones que cumplían requisitos para acceder al fondo?

1.6. ¿A cuántas postulaciones fueron adjudicadas créditos condonables y qué puntaje obtuvieron en el proceso de calificación y selección de aspirantes?

1.7. ¿Cuál fue el presupuesto asignado dentro de la convocatoria?

1.8. ¿Hasta qué puntaje o puesto fueron adjudicados los recursos de la convocatoria?

1.9. ¿El señor Guerra Acosta hizo parte de alguna de las dos listas de espera que se conforman con los recursos no comprometidos por la falta de legalización de los créditos condonables inicialmente otorgados? Explique la razón.

1.10. ¿Si efectivamente ingresó en lista de espera, cuál es la vigencia de la misma y por qué

motivo no le fueron otorgados los recursos?

1.11. ¿Cuáles fueron los requisitos establecidos para posteriormente condonar los créditos asignados?

1.12. ¿Cuál es el procedimiento que un participante debe seguir ante la negativa de asignación de recursos del pluricitado fondo?

2. Así mismo, informará:

2.1. ¿En qué otras convocatorias del Fondo (...) ha participado el señor Gustavo Rafael Guerra Acosta?

3. Finalmente deberá aportar (...) una copia (i) del Reglamento Operativo del Fondo (...) (ii) el Convenio Marco de Cooperación 389 de 2013 y el otrosí de adhesión nº. 3346 de 2013.

TERCERO. SOLICITAR a la Universidad Francisco de Paula Santander, que (...) informe si el ente universitario y el programa de derecho tienen acreditación de alta calidad (...)."

23. El 28 de marzo de 2019, la Secretaría General de la Corte Constitucional remitió el informe de cumplimiento al Auto del 11 de marzo de 2019. Los documentos allegados en respuesta a ese proveído fueron los siguientes:

24. El Jefe de la Oficina Jurídica del Icetex refirió que conforme a lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011, el 24 de mayo de 2013 se celebró entre el Ministerio de Educación Nacional, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- y el Icetex, el Convenio de Fondos de Administración 2013-0141, cuya finalidad es financiar créditos educativos condonables de pregrado, para la población víctima del conflicto armado.

Explicó que el Fondo para las Víctimas del Conflicto, está dirigido a estudiantes incluidos en el Registro Único de Víctimas -RUV-, o reconocidos como tales en los procesos de justicia y paz, y que estén cursando o vayan a cursar programas educativos en el nivel técnico profesional, tecnológico o universitario, en modalidad presencial o a distancia.

25. Señaló que los criterios de selección, calificación y adjudicación de créditos a través de

este Fondo, se encuentran establecidos en el artículo 8º de su Reglamento Operativo, en el siguiente orden:

- Puesto ocupado en las Pruebas de Estado.
- Promedio obtenido en el semestre inmediatamente anterior.
- Estrato socioeconómico.
- Institución de Educación Superior.
- Procedencia de la Institución de Educación Media.
- Sujetos de Especial protección constitucional.
- Reparación.

Expuso que conforme a lo dispuesto en el artículo 21 del Reglamento Operativo de la subcuenta en mención, los requisitos para condonar los créditos son: a) copia del título académico obtenido; b) certificación de participación y cumplimiento de compromisos en el Programa de Acompañamiento establecido por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; c) cumplir con la totalidad del tiempo de estudios; y (d) culminar satisfactoriamente el pensum académico.

26. Respecto del asunto sub examine, aludió que el señor Guerra Acosta solo participó en la Convocatoria 2015-II del Fondo,[22] a través de la cual se aprobaron 1.017 aspirantes que obtuvieron calificaciones entre 90 y 130 puntos, mientras que el peticionario solo llegó a 85, siendo el punto de corte para el departamento de Santander 100 puntos.

Igualmente, reseñó que el solicitante no hizo parte de las listas de espera que se conforman con los recursos no comprometidos por la falta de legalización de los créditos condonables, debido a que el puntaje obtenido fue inferior al de los aspirantes adjudicados.

De otro lado, informó que dentro de la línea de crédito a la que pertenece el señor Guerra Acosta (Acces modalidad sostenimiento), no está contemplado el beneficio de la condonación de la deuda, ya que así lo establece el Acuerdo 071 del 10 de diciembre de 2013, reglamentario de la condonación de créditos por graduación.

27. A la respuesta adjuntó los siguientes documentos relevantes:

(i) Copia del Convenio Marco de Cooperación nº. 389 de 2013, celebrado entre el Ministerio de Educación Nacional, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas - UARIV- y el Icetex, con el fin de constituir el Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado Interno.[23]

(ii) Copia del otrosí de adhesión nº. 1 al Convenio Marco de Cooperación nº. 389 de 2013, mediante el cual se integran al Fondo la Secretaría de Educación Distrital de Bogotá y la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación de la Secretaría General de la Alcaldía de Bogotá.[24]

(iii) Copia del Reglamento Operativo del Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado Interno, aprobado el 3 de junio del 2015.[25]

(iv) Copia de la certificación emitida por la Vicepresidencia de Fondos en Administración del Icetex, en la cual constan las respuestas al formulario efectuado a la entidad.[26]

28. El Director de la Universidad Francisco de Paula Santander -Ocaña-, precisó al Despacho que el programa de derecho ofertado por la entidad cuenta con registro calificado del Ministerio de Educación Nacional, renovado por un período de 7 años mediante la Resolución nº. 29549 del 29 de diciembre de 2017; no obstante, expuso que el pregrado no tiene la acreditación de alta calidad que confiere el Consejo Nacional de Acreditación.

29. A la contestación adjuntó los siguientes documentos relevantes:

(i) Copia de la Resolución nº. 29549 del 29 de diciembre de 2017, expedida por el Ministerio de Educación Nacional, por la cual se resuelve la solicitud de renovación y modificación del registro calificado del programa de Derecho de la Universidad Francisco de Paula Santander, Ocaña.[27]

30. El accionante Gustavo Rafael Guerra Acosta manifestó que reside en el municipio de Chimichagua, César, con sus padres, hermanos y sobrinos. Sostuvo que está desempleado y no realiza ninguna actividad que le genere recursos propios; igualmente expuso que dejó

de participar en las convocatorias del Fondo para las Víctimas del Conflicto Armado, debido a que el Icetex fue enfático al advertir que no era posible extenderle los beneficios del mismo, como consecuencia de haber aplicado a una línea de crédito diferente.

31. Adjuntó los siguientes documentos relevantes:

(i) Copia de la consulta del puntaje del señor Gustavo Rafael Guerra Acosta en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -Sisbén- con fecha de corte del mes de julio de 2018, puntaje 12.20.[28]

(ii) Copia del informe individual de resultados en las pruebas saber 11; el accionante registra en el puesto 190.[29]

(iii) Certificado de calificaciones obtenidas por el señor Guerra Acosta en el programa de derecho cursado en la Universidad Francisco de Paula Santander en Ocaña.[30]

32. El 15 de marzo de 2019, adicionó los siguientes documentos:

(iv) Copia de la respuesta remitida por el Icetex el 26 de octubre de 2018, a través de la cual expresa que el 3 de octubre de 2018 se congeló la cuota por el término de 6 meses (octubre de 2018 a marzo de 2019), de manera que el próximo pago se debería efectuar en el mes de abril de 2019. Además indica que es necesario que el señor Guerra Acosta allegue nuevamente el Registro Único de Víctima con una vigencia no mayor a 6 meses.[31]

(v) Copia de la Resolución nº. 2018-80206 del 17 de octubre de 2018 proferida por la UARIV, por la cual se reconoce la calidad de víctima del actor por un nuevo hecho victimizante de desplazamiento forzado, acaecido en el municipio de Murindó -Antioquia-, el 9 de julio de 2018.

Auto del 20 de marzo de 2019

33. Luego de apreciar las contestaciones y los anexos aportados al trámite con ocasión del anterior decreto probatorio, el 20 de marzo de 2019, el Magistrado Sustanciador estimó necesario vincular al trámite constitucional a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y a la Alcaldía Mayor de Bogotá -Secretaría Distrital de Educación y

Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas-, atendiendo su condición de integrantes de la Junta Directiva del Fondo para las Víctimas del Conflicto Armado; ente responsable de autorizar las respectivas condonaciones de créditos por graduación.

Así mismo, nuevamente ordenó practicar pruebas con la finalidad de establecer con precisión si el accionante cumplía los requisitos para ser beneficiario del pluricitado Fondo. En tal sentido dispuso:

“SEGUNDO. SOLICITAR al señor Gustavo Rafael Guerra Acosta (...) informe (...) 1. ¿Registró en el formulario de solicitud el promedio académico conseguido en el semestre inmediatamente anterior, el nivel del Sisbén y/o estrato socioeconómico, el puesto obtenido dentro de las Pruebas Saber 11 y la procedencia rural o urbana de la Institución de Educación Media en la cual obtuvo su título de Bachiller?

2. ¿Cuál fue el lugar de residencia o domicilio aportado en el referido formulario de solicitud?

TERCERO. SOLICITAR al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -Icetex- que (...) informe y o remita la siguiente documentación:

1. Respecto a la Convocatoria 2015-II del Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado a la que aplicó el señor Gustavo Rafael Guerra (...)

1.1 ¿Qué entidad o dependencia se encarga de establecer los puntos de corte de selección de aspirantes para cada departamento del territorio nacional y bajo cuáles criterios?

1.2 ¿Cuáles fueron los puntos de corte para el departamento del César, y por qué al señor Gustavo Rafael Guerra Acosta se le aplicó el corte establecido para el departamento del Norte de Santander?

1.4 Explique ¿cuál es la metodología de asignación del puntaje para el criterio denominado “resultados pruebas de estado”; si el mismo excluye el criterio del “promedio obtenido en el semestre académico inmediatamente anterior” o viceversa?

1.5 Según el puesto obtenido en las Pruebas Saber 11, esto es de 1-100, de 101 a 200, de

201 a 300, etc. ¿Cuál es el puntaje a asignar dentro de la convocatoria?

1.6 Exponga ¿cuál es la metodología de asignación de puntaje para el criterio denominado “Institución de Educación Superior”? Así mismo, explique si ¿los criterios de “pertenencia a Instituciones de Educación Superior -IES- que hayan participado en procesos de fortalecimiento institucional para reducir la deserción y que sean reconocidas como buenas prácticas por el Ministerio de Educación Nacional” y “pertenencia a IES que tengan disminución en las tasas de deserción reportadas en el Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior (SPADIES)” son excluyentes entre sí, o con el ítem de “acreditación institucional de alta calidad”?

2. Así mismo, dentro del término señalado deberá aportar la documentación que sustente las afirmaciones que se deriven del anterior cuestionario, así como una copia del formulario de solicitud y del formulario de calificación del señor Guerra Acosta a la Convocatoria 2015-II del Fondo (...)

CUARTO. SOLICITAR a la Universidad Francisco de Paula Santander, Ocaña, y al Ministerio de Educación Nacional que (...) informen:

1. ¿La Universidad Francisco de Paula Santander, Ocaña, ha sido reconocida por el Ministerio de Educación Nacional por sus buenas prácticas al haber participado en procesos de fortalecimiento institucional para reducir la deserción estudiantil, concretamente en los años 2014 y 2015?

2. ¿La Universidad Francisco de Paula Santander presentó disminución en las tasas de deserción reportadas en el Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior (SPADIES) para los años 2014 y 2015?”

34. En respuesta, el Icetex aclaró las siguientes circunstancias:

Enunció que la Junta Administradora del Fondo para las Víctimas del Conflicto Armado realiza el proceso de validación, selección y adjudicación de créditos condonables, en virtud del cual solo se califican las postulaciones que cumplen las exigencias mínimas. Además, anotó que la verificación de los requisitos de selección no genera ningún derecho para quien se inscribe ni obliga a la Junta Administradora a adjudicarle un crédito, pues solo

será considerado beneficiario quien haya superado las etapas de postulación, selección, adjudicación, legalización y posterior aval jurídico de las garantías.

Formuló que dentro la Convocatoria 2015-II, de acuerdo a los datos de residencia suministrados en el formulario de inscripción, al señor Guerra Acosta se le aplicó el punto de corte del departamento de Norte de Santander; igualmente explicó que el corte para el departamento del César fue de 100 puntos.

Discriminó el puntaje obtenido por el aspirante en cada ítem de calificación, así: (i) puesto ocupado en la prueba de estado (0), (ii) promedio obtenido en el semestre académico inmediatamente anterior (35); (iii) estrato socioeconómico (25); institución de educación superior (5); procedencia de la institución de educación media (10); sujetos de especial protección constitucional (0); reparación (0); modalidad del programa académico (10), para un total de 85 puntos.

Advirtió que para analizar el desempeño académico, el criterio relativo al puesto ocupado en las Pruebas Saber 11 se evalúa en los aspirantes que inician primer o segundo semestre, mientras que para el caso de los participantes que realizan la solicitud de crédito a partir del tercer período académico, el ítem que se califica es el último promedio obtenido en el pregrado. Aseveró que en caso de empate para la asignación del crédito, este se dirimirá con la asignación del aspirante que tenga mejor puntaje en la pruebas de Estado.

En cuanto al criterio de calificación denominado institución de educación superior, señaló que se examina conforme a los datos registrados tanto en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior -SNIES-, como en el Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior -SPADIES-.

35. En esta oportunidad aportó la siguiente documentación:

(i) Copia del formulario de inscripción del señor Guerra Acosta a la Convocatoria 2015-II del Fondo para las Víctimas del Conflicto Armado.

36. La Universidad Francisco de Paula Santander -Ocaña-, indicó que a través de la dependencia de Bienestar Universitario de la institución se han diseñado políticas de permanencia en los períodos 2014 y 2015, las cuales no han sido objeto de reconocimiento

por el Ministerio de Educación Nacional. A la par, resaltó que la Universidad mantiene un porcentaje bajo de deserción estudiantil, el cual disminuyó entre el año 2014 y 2015, pasando de 10.06% a 8.43.

37. El Jefe de la Oficina Jurídica de la sede central de la Institución de Educación Superior manifestó que de conformidad con el Acuerdo 029 de 1994 expedido por el Consejo Superior Universitario, se creó la Universidad Francisco de Paula Santander Ocaña como una dependencia académico administrativa con patrimonio independiente, rentas propias, autonomía administrativa y financiera, por lo que señaló que corresponde a la seccional en cuestión informar lo requerido por el Magistrado Sustanciador.

38. El accionante reseñó que no recuerda los datos que suministró en el formulario de inscripción para participar en la Convocatoria 2015-II del Fondo.

De otro lado, mencionó que para la fecha en que realizó la solicitud del crédito condonable se encontraba domiciliado en el municipio de Ocaña, debido a que estaba cursando su etapa académica en la Universidad Francisco de Paula Santander, con sede en dicha municipalidad.

39. La Secretaría de Educación Distrital, expuso que no tiene injerencia alguna en las actuaciones presuntamente trasgresoras de los derechos fundamentales del peticionario, razón por la cual solicitó la desvinculación del trámite constitucional.

40. Allegó el siguiente documento: memorando dirigido por el Subsecretario de Integración Interinstitucional de la Alcaldía Mayor de Bogotá al Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría de Educación Distrital, indicando que el accionante no puede acceder a la condonación del crédito, comoquiera que no fue seleccionado como beneficiario de la convocatoria del Fondo para las Víctimas del Conflicto Armado.[32]

41. La Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá, manifestó que no puede predicarse de la entidad vulneración alguna frente a los derechos alegados, pues aunque el actor solicitó la inclusión en el Fondo para las Víctimas del Conflicto Armado, el cual es administrado por una junta conformada, entre otros, por la Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas, la Paz y la Reconciliación; lo cierto es que el demandante no reside en la ciudad de Bogotá, de manera que sería competencia de la Alcaldía de Ocaña,

Norte de Santander.

42. Conforme al cuestionario formulado, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Educación Nacional, informó que la Universidad Francisco de Paula Santander -Ocaña- no fue tomada en cuenta en el proceso de selección de buenas prácticas, por no haber participado en procesos de fortalecimiento institucional para reducir la deserción estudiantil en los años 2014 y 2015. Además mencionó que durante el período de tiempo referido, la Institución de Educación Superior presentó un aumento en la tasa de deserción del nivel universitario.

II. CONSIDERACIONES

Competencia

La Sala es competente para revisar los fallos de tutela mencionados, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto Estatutario 2591 de 1991.

Planteamiento del problema jurídico

1. Conforme a los antecedentes reseñados, debe la Sala determinar si ¿las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales a la igualdad y a la educación del señor Gustavo Rafael Guerra Acosta, quien desde el año 2014 acredita su condición de víctima del conflicto armado interno, al abstenerse de condonar con cargo al Fondo para el Acceso y la Permanencia en la Educación Superior de las Víctimas del Conflicto Armado Interno la deuda adquirida en virtud del crédito educativo suscrito en el año 2013, es decir, de manera previa a acreditar su condición de víctima?

2. Para clarificar lo cuestionado, es necesario que la Sala de Revisión se pronuncie sobre: (i) la procedibilidad de la acción de tutela en relación con disputas de tipo contractual; (ii) el derecho a la educación superior; mandato de aplicación progresiva; (iii) la igualdad en el ordenamiento constitucional; (iv) el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el exterior Mariano Ospina Pérez -Icetex-, objetivos, funciones y modalidades de crédito; (v) la jurisprudencia constitucional relacionada con los créditos educativos otorgados por el Icetex; para finalmente resolver (vi) el caso concreto.

Procedibilidad de la acción de tutela en relación con disputas de tipo contractual

3. El artículo 86 superior, instituye en su inciso tercero que la acción de tutela es un mecanismo constitucional subsidiario, y que la misma solo procede cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.[33] En correspondencia, el numeral 1º del artículo 6º del Decreto Estatutario 2591 de 1991[34] establece la improcedencia del amparo cuando concurren otros recursos de defensa judiciales eficaces.

Con fundamento en estas disposiciones, la Corte ha resaltado que la tutela es de carácter residual, de manera que no puede desplazar ni sustituir los instrumentos ordinarios de protección establecidos en el ordenamiento jurídico. Con todo, aún ante la existencia de dichos medios, se ha admitido excepcionalmente la procedibilidad de la acción cuando:

- (i) Los medios ordinarios no son suficientemente idóneos y/o eficaces para proteger los derechos presuntamente conculcados.
- (ii) De no concederse la tutela como mecanismo transitorio de protección, se produciría un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales.
- (iii) El accionante es un sujeto de especial protección constitucional,[35] caso en el cual se realizará un análisis menos estricto de los requisitos para la procedencia de la acción de tutela.[36]

Entonces, la jurisprudencia constitucional ha determinado que la procedibilidad de la acción de tutela se sujeta a tres reglas: “(i) procede como mecanismo transitorio, cuando a pesar de la existencia de un medio ordinario de defensa, este no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, conforme a la especial situación del peticionario; (ii) procede la tutela como mecanismo definitivo cuando el medio ordinario dispuesto para resolver las controversias, no es idóneo y eficaz, conforme a las especiales circunstancias del caso que se estudia. Además, (iii) cuando la acción de tutela es promovida por personas que requieren especial protección constitucional, (...) el examen de procedencia de la acción de tutela es menos estricto, a través de criterios de análisis más amplios, pero no menos rigurosos”.[37]

4. En el caso que convoca la atención de la Sala, es necesario indicar que según el artículo 34 del Acuerdo nº. 013 de 2007 emanado de la Junta Directiva del Icetex,[38] los actos que realiza la entidad para el desarrollo de sus actividades comerciales o de gestión económica, así como aquellos que expida para el cumplimiento de sus funciones, están sujetos a las disposiciones del derecho privado.[39] En cuanto al régimen de contratación, el artículo 35 del referido Acuerdo también señala que: “[l]os contratos y demás actos jurídicos que deba celebrar y otorgar el ICETEX como entidad financiera de naturaleza especial, en desarrollo de su objeto y operaciones autorizadas, se sujetarán a las disposiciones del derecho privado”.

En efecto, como se profundizará más adelante, el Icetex es una entidad financiera de naturaleza especial, cuyo objeto se enmarca en el fomento del acceso y la permanencia de las personas a la educación superior y en la canalización de capitales de carácter nacional e internacional[40] a través de la administración de becas, subsidios y/o créditos educativos. En ese orden, es dable concluir que la adjudicación de recursos que efectúa, especialmente en la modalidad de créditos, se rige por el derecho privado.

5. Sobre este punto, conviene precisar que el acto jurídico que subyace a la operación financiera conocida comúnmente como crédito, es el contrato de mutuo o el préstamo de consumo.[41] Pues bien, para la resolución de controversias contractuales de derecho privado suscitadas en el contexto de un mutuo, es posible acudir al proceso declarativo verbal cuando no existe certeza acerca del derecho reclamado o, al proceso ejecutivo si la obligación consta de manera clara, expresa y exigible;[42] de manera que, al existir mecanismos de defensa judicial, en principio, estas diferencias no constituyen materia que deba someterse al escrutinio del juez constitucional.

6. Justamente esta regla fue reiterada en la sentencia T-309 de 2016, a través de la cual se resolvió la acción interpuesta contra el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación en el marco de la beca-crédito Fullbright – Colciencias- y el Icetex, por la presunta vulneración del derecho fundamental al debido proceso del gestor del amparo, tras adelantar el cobro jurídico de los dineros adeudados en el marco del crédito educativo. Al estudiar la procedencia del amparo, inicialmente la Corte sostuvo que: “las diferencias surgidas entre las partes por causa o con ocasión de un contrato no constituyen materia que pueda someterse al estudio y decisión del juez por la vía de la tutela ya que,

por definición, ella está excluida en tales casos toda vez que quien se considere perjudicado o amenazado en sus derechos goza de otro medio judicial para su defensa”.

A pesar de lo anterior, también expuso que si en un conflicto contractual están en juego derechos de raigambre constitucional, no es posible excluir prima facie la procedibilidad de la acción de tutela; por lo tanto, corresponderá al juez constitucional verificar la naturaleza de la amenaza o vulneración de los derechos, con el fin de determinar si existen otros medios de defensa judicial que cuenten con la misma eficacia concreta que el recurso de amparo:[43]

“En principio, el reconocimiento de derechos cuya fuente primaria no provenga de su reconocimiento constitucional sino de la ley o del contrato, es materia de la justicia ordinaria y no de la jurisdicción constitucional. Excepcionalmente, el no reconocimiento oportuno de un derecho de rango legal puede vulnerar o amenazar un derecho fundamental, lo cual habilita al afectado para solicitar su protección inmediata, así sea transitoriamente”.

Además destacó que el recurso de amparo sería procedente de forma definitiva cuando el afectado se encuentra en situación de indefensión o cuando carece en la relación negocial de medios de defensa “entendidos éstos como una asimetría de poderes tal que no está en condiciones materiales de evitar que sus derechos sucumban ante el poder del más fuerte”. [44]

7. Con fundamento en lo anterior, se concluyó que la acción de tutela era procedente, pues la existencia de una relación contractual no puede ser premisa suficiente para denegar el amparo, “ya que en la suscripción o la ejecución de un contrato se pueden consignar u originar cláusulas o tratos inconstitucionales vulneradores de derechos fundamentales que requieran de un mecanismo de protección reforzado como la tutela”. [45]

8. Bajo la misma línea de pensamiento, en la sentencia T-013 de 2017, al estudiar una acción interpuesta contra el Icetex por considerar que el requisito de cancelar el 50% de la deuda para acceder a una nueva modalidad de crédito vulneraba los derechos fundamentales a la educación y a la igualdad de la parte accionante, esta Corporación señaló que el juez de tutela no puede desechar el estudio de una controversia contractual con el único argumento de que en estos litigios no están envueltos derechos

fundamentales; por el contrario, debe analizar “si en ellas existe una discusión de esta naturaleza para lo cual es relevante no sólo elementos de carácter objetivo, tales como la naturaleza de los derechos en juego, sino también circunstancias subjetivas de las partes que solicitan el amparo constitucional, pues existen precedentes en los cuales se ha concedido la tutela (...) debido a las circunstancias de debilidad manifiesta en que se encontraban los accionantes”. Estas aseveraciones fueron realizadas con apoyo en el “efecto de irradiación” y la dimensión objetiva de los derechos fundamentales, según la cual, las libertades y garantías constitucionales se difunden en todos los ámbitos del derecho “inclusive en espacios inicialmente considerados como coto reservado del derecho privado.”[46]

Así, en el caso concreto se determinó que la acción de tutela era procedente para estudiar la controversia de tipo contractual, al encontrarse en juego el derecho a la educación de la parte accionante.

9. Conforme a lo expuesto, es claro que los valores, principios y derechos fundamentales son elementos axiológicos que irradian el derecho privado y las relaciones contractuales y, en ese sentido, “las disposiciones constitucionales son parámetros para la celebración, interpretación, ejecución y terminación de los contratos.”[47] Ello no significa que el derecho constitucional sea una especie de “todo omnicomprensivo”, [48] sino que los preceptos fundamentales actúan como margen de interpretación de los actos jurídicos en general y, de este modo, las relaciones negociales de los asociados se encuentran impregnadas y condicionados por este.

10. Ahora bien, en relación con las personas víctimas del conflicto armado interno, la Corte ha insistido que, en virtud de su condición de sujeto de especial protección constitucional, el cumplimiento del requisito de subsidiariedad debe ser analizado de manera flexible, lo cual no implica que “las víctimas de la violencia no estén obligadas a acudir a las instancias legalmente establecidas para el reconocimiento de sus derechos, sino que en ciertos casos, estos procedimientos pueden llegar a tornarse ineficaces, ante la urgente e inminente necesidad de salvaguardar sus derechos como sujetos de especial protección constitucional”. [49] En ese orden, los instrumentos de defensa pudieren carecer de la entidad suficiente para dar una respuesta oportuna.

11. En efecto, en la sentencia T-556 de 2015 se planteó que la Constitución consagra una protección especial para la población víctima del conflicto armado, que debe traducirse en un tratamiento singular que se ajuste a sus necesidades y requerimientos. Así mismo, enfatizó que la cláusula de igualdad del artículo 13 superior, al prescribir que el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, más allá de un efecto meramente retórico, tiene un contenido vinculante para el ordenamiento jurídico que “en materia de estudio de procedibilidad de la acción de tutela impone a las autoridades judiciales especial diligencia, cuidado, celeridad, atención y flexibilidad en el examen formal”.

12. En consonancia, esta Corporación en la providencia T-679 de 2015, anotó que no es una medida constitucionalmente admisible aplicar el requisito de subsidiariedad sin considerar las características de los sujetos víctimas del conflicto, pues eso llevaría a vaciar de contenido el artículo 13 de la Constitución. Ciertamente, es necesario que las autoridades judiciales verifiquen si el recurso de defensa garantiza una protección integral y no impone una carga desproporcionada.

13. En el fallo T-301 de 2017, de forma idéntica este Tribunal Constitucional recalcó que el examen de procedencia debe ser más laxo tratándose de los derechos de las víctimas de la conflicto. Adicionalmente, argumentó que el juicio de procedibilidad debía tener en cuenta las circunstancias que rodean a estos sujetos “por lo que el juez constitucional debe abstenerse de imponer el cumplimiento de formalidades y requisitos procesales que afecten el goce efectivo del derecho al acceso a la administración de justicia”.

14. De manera análoga, en la sentencia T-404 de 2017, se explicó que las reglas relacionadas con el principio de subsidiariedad no pueden aplicarse con la misma intensidad cuando el solicitante es un sujeto de especial protección constitucional; en esa medida, el análisis de procedibilidad de la acción se flexibiliza haciéndose menos exigente, ya que “las autoridades judiciales deben tener ‘especial diligencia, (...) y flexibilidad (...) teniendo presente que estas personas han estado expuestas a una serie de vejámenes y situaciones dramáticas que en la mayoría de los casos han hecho nugatorio su acceso a las garantías constitucionales básicas’[50]”.

Así las cosas, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que las víctimas del conflicto armado merecen un trato preferente, que en el contexto de la acción de tutela debe manifestarse en la flexibilización de los requisitos de procedibilidad; ello con el objetivo de garantizar el efecto vinculante del artículo 13 superior y el acceso efectivo a la administración de justicia de aquellas personas que han sufrido graves violaciones de derechos humanos.

15. En síntesis, la Sala concluye que como regla general, las controversias de tipo contractual emanadas de relaciones negociales de derecho privado deben ventilarse a través del instrumento de defensa aplicable según su naturaleza y de conformidad con las reglas de competencia estatuidas en la ley;[51] sin embargo, la acción de tutela procede excepcionalmente, en la medida que se constate la posible trasgresión de un derecho fundamental y la inminente concurrencia de un perjuicio irremediable y/o la falta de idoneidad de los medios ordinarios de defensa.

Adicionalmente, cuando el estudio constitucional compromete los derechos de la población víctima del conflicto, se flexibiliza considerablemente el estándar de subsidiariedad, de manera que el juez de tutela analizará de manera más amplia si los otros medios de defensa tienen la entidad suficiente para dar una respuesta diligente, célere, integral y oportuna; en otras palabras, si atendiendo su condición de sujeto de especial protección constitucional, resultaría desproporcionado imponer la carga de agotar los recursos ordinarios de defensa.

El derecho fundamental a la educación, mandato de aplicación progresiva. Reiteración de jurisprudencia[52]

16. En reiterada jurisprudencia, esta Corporación ha establecido que el derecho a la educación es de naturaleza fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza,[53] así como, en la estrecha relación con la dignidad humana al permitir la concreción de un plan de vida y la realización de las capacidades de la persona.[54] En la sentencia T-321 de 2007 se dijo:

“De esta forma, se puede concluir que el derecho a la educación goza de naturaleza fundamental, como quiera que su núcleo esencial comporta un factor de desarrollo personal y social, de manera que su ejercicio se dirige a la realización de la dignidad humana, en

tanto permite la concreción de un plan de vida y el desarrollo pleno del individuo en sociedad.”

17. Conforme a lo indicado en los artículos 67,[55] 68[56] y 69[57] superiores, el derecho a la educación presenta una faceta prestacional, lo cual implica que su efectividad está ligada a la disponibilidad de recursos económicos, una regulación legal y una estructura organizacional.[58] Además, se erige como un servicio público en virtud de lo dispuesto en el artículo 365 constitucional.

De igual modo, en los artículos 70[59] y 71,[60] dentro de los fines del Estado se establece la promoción de la ciencia, la investigación, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación, instituyéndose 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.

18. La Corte ha reiterado[61] que el núcleo esencial de esta prerrogativa comprende las dimensiones de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad en atención a lo consagrado en la Observación General del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. [62] En este ámbito, el disfrute efectivo del derecho a la educación supone que las cuatro dimensiones confluyan, de manera que constitucionalmente no se justifica una restricción al derecho, especialmente cuando se trata de menores de edad.[63]

A su vez, la accesibilidad implica que “las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos”[64] y está compuesta por tres presupuestos, a saber:

“(i) No discriminación: ‘la educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos más vulnerables de hecho y de derecho’,[65] por lo que no están excluidas las medidas de acción afirmativa[66] (...).

(ii) Accesibilidad material: “La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia)”.[67] La obligación estatal es garantizar, por los medios más adecuados, que el servicio educativo sea accesible desde el punto de vista físico (...).

(iii) Accesibilidad económica: ‘La educación ha de estar al alcance de todos’, lo que se traduce en que se ha de ofrecer educación pública gratuita en todos los niveles[68]”.[69]

La accesibilidad adquiere gran relevancia al 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.

19. No obstante, esta Corporación ha indicado que debido a su faceta prestacional, el derecho a la educación goza de un carácter progresivo, lo cual implica para el Estado: “(i) la obligación inmediata de adoptar medidas positivas (deliberadas y en un plazo razonable) para lograr una mayor realización del derecho en cuestión (...); (ii) la prohibición de discriminación y/o la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables; y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido”.[70]

En este sentido, se ha resaltado que si bien la obligación estatal en materia de educación se limita según el nivel de enseñanza,[71] con base en el principio de progresividad, corresponde encauzar el acceso paulatino de las personas a los distintos niveles de escolaridad.[72]

20. Conviene precisar que dentro del primero de los imperativos reseñados, es decir, 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 [tales como] facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior, así como la garantía de que progresivamente el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando”.[73]

21. En concordancia, la Corte ha establecido que el mandato de la progresividad se traduce en el compromiso gradual de los Estados de garantizar el acceso y la gratuidad de la formación superior, para lo cual, deben adoptar los mecanismos financieros pertinentes que estimulen su ingreso y permanencia.[74]

22. Múltiples tratados internacionales integrantes del bloque de constitucionalidad

sustentan tal restricción a la educación superior; por ejemplo, la Convención de los Derechos de los Niños[75] determina:

“Artículo 28: 1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: (...)

c) Hacer la enseñanza superior accesible a todos, sobre la base de la capacidad, por cuantos medios sean apropiado (...).”.

Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, limita la obligatoriedad de la educación a la primaria; frente a la enseñanza superior dispone:

“Artículo 13. 2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: (...)

c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita (...).”.

Por último, el artículo 13 del Protocolo de San Salvador también señala:

a. la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;(...)

c. la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados y, en particular, por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita (...).

23. 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 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. Así también, conforme al principio de progresividad, la enseñanza superior deberá ser garantizada en forma gradual y paulatina, para lo cual, el Estado deberá adoptar los mecanismos financieros que estimulen su acceso y permanencia.

La igualdad en el ordenamiento constitucional. Reiteración de jurisprudencia

24. La cláusula de igualdad es uno de los pilares sobre los que se funda el Estado Colombiano;[76] en efecto, nuestra Constitución la reconoce como un “concepto multidimensional”,[77] esto es, un principio rector, una garantía para la protección de la sociedad y un derecho fundamental.

Desde su ámbito de derecho fundamental, el artículo 13 superior establece:

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

De la norma en mención se extraen algunas características esenciales de la igualdad, a saber: (i) es connatural a la persona desde su nacimiento, (ii) el Estado debe propender por su protección y goce efectivo, (iii) permea todos los ámbitos de la vida en sociedad y, (iv) su aplicación conlleva la distinción material entre personas cuyas circunstancias físicas o socio-culturales así lo requieran.

25. Diversos instrumentos internacionales ratificados por Colombia han exaltado la importancia de este valor, principio y derecho constitucional. Al respecto valga citar el artículo 1º la Declaración Universal de Derechos Humanos,[78] la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 24[79] y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su artículo 2.2. [80]

Además de los preceptos señalados, existen otras herramientas que vale la pena destacar, como la Carta de las Naciones Unidas, artículo 55, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 2.1 y 2.2, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, la Declaración de los Derechos del Niño, principio 1º y la Convención sobre los Derechos del Niño en sus artículos 2º y 28-1.

26. Entonces, es posible constatar que la igualdad es un concepto jurídico de trascendencia trasnacional que implica el compromiso para los Estados de “remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho”.^[81]

27. Desde temprano la jurisprudencia Constitucional se ha ocupado de fijar el alcance de este concepto, verbigracia, en la T-432 de 1992, se determinó:

“El principio de la igualdad se traduce en el derecho a que no se instauren excepciones o privilegios que exceptúen a unos individuos de lo que se concede a otros en idénticas circunstancias, de donde se sigue necesariamente, que la real y efectiva igualdad consiste en aplicar la ley en cada uno de los acaecimientos según las diferencias constitutivas de ellos”.

Más adelante, en la sentencia C-667 de 2006, al estudiar la constitucionalidad del inciso 5º del artículo 3º de la Ley 136 de 1994,^[82] esta Corporación precisó que el derecho a la igualdad se predica de situaciones objetivas y no meramente formales; de ahí que deba valorarse a la luz de la identidad entre los iguales y de diferencia entre los desiguales; así también, indicó que “una norma jurídica no puede efectuar regulaciones diferentes ante supuestos iguales, aunque puede hacerlo si los supuestos son distintos”.

En relación con lo expuesto, la sentencia T-291 de 2009 resaltó que “un propósito central de la cláusula de igualdad, es la protección de grupos tradicionalmente discriminados o marginados; protección que en un Estado social de derecho, se expresa en una doble dimensión: por un lado, como mandato de abstención o interdicción de tratos discriminatorios (mandato de abstención) y, por el otro, como un mandato de intervención, a través del cual el Estado está obligado a realizar acciones tendentes a superar las condiciones de desigualdad material que enfrentan dichos grupos (mandato de intervención)”.

Bajo la misma línea, en la sentencia T-030 de 2017 este Tribunal reiteró que la igualdad puede entenderse desde tres puntos de vista; el formal, que implica que la ley debe ser aplicada en condiciones de igualdad a todos los sujetos contra quienes se dirige; el material, “en el sentido garantizar la paridad de oportunidades entre los individuos”; y la prohibición de discriminación que comporta que el Estado y los particulares no puedan aplicar un trato diferente a partir de criterios sospechosos contruidos con fundamento en razones de sexo,

raza, origen étnico, identidad de género, religión y opinión política.

28. En suma, la jurisprudencia constitucional ha determinado de manera uniforme que esta prerrogativa conlleva:[83]

“i) [U]na regla de igualdad ante la ley, comprendida como el deber estatal de imparcialidad en la aplicación del derecho frente a todas las personas; ii) una prohibición de discriminación que implica que el Estado y los particulares no puedan aplicar un trato discriminatorio a partir de criterios sospechosos contruidos a partir de -entre otras- razones de sexo, raza, origen étnico, identidad de género, religión u opinión política; y iii) un mandato de promoción de la igualdad de oportunidades o igualdad material, entendido como el deber público de ejercer acciones concretas destinadas a beneficiar a grupos discriminados o marginados de manera sistemática o histórica, a través de prestaciones concretas o cambios en el diseño institucional (acciones afirmativas). En otras palabras, hablar de igualdad o desigualdad, siguiendo alguna variante de la fórmula clásica (como la contenida en el artículo 13 CP) tiene sentido sólo en la medida en que se respondan las siguientes tres preguntas: a) ¿Igualdad entre quiénes?; b) ¿Igualdad en qué?; y c) ¿Igualdad con base en qué criterio?”.[84]

29. Ahora bien, para realizar el examen de validez de un trato diferenciado, desde la sentencia C-093 de 2001, esta Corporación ha desarrollado el test integrado de igualdad, mediante el cual se busca determinar si el criterio de distinción fue aplicado con observancia de este principio. Dicho análisis se efectúa por niveles de intensidad:[85]

“El test de igualdad es débil: cuando el examen de constitucionalidad tiene como finalidad establecer si el trato diferente que se enjuicia, creó una medida potencialmente adecuada para alcanzar un propósito que no esté prohibido por el ordenamiento.[86] Como resultado de lo anterior, la intensidad leve del test requiere: i) que la medida persiga un objetivo legítimo; ii) el trato debe ser potencialmente adecuado; y iii) no debe estar prohibido por la Constitución.

Se requiere la aplicación de un test intermedio de igualdad cuando: i) la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental; o ii) cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia.[87] En estos eventos, el análisis del acto jurídico es más exigente que el estudio realizado en el nivel

leve, puesto que requiere acreditar que: i) el fin no solo sea legítimo, sino que también sea constitucionalmente importante. Además: ii) debe demostrarse que el medio no solo sea adecuado, sino efectivamente conducente para alcanzar el fin buscado con la norma u actuación objeto de control constitucional.[88]

Por último, el test estricto de igualdad: surge cuando las clasificaciones efectuadas se fundan en criterios “potencialmente discriminatorios”, como son la raza o el origen familiar, entre otros (artículo 13 C.P.), desconocen mandatos específicos de igualdad consagrados por la Carta (artículos 19, 42, 43 y 53 C.P.), restringen derechos a ciertos grupos de la población o afectan de manera desfavorable a minorías o grupos sociales que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta (artículos 7º y 13 C.P.)[89]”.[90]

En este último evento, se deberá indagar si “i) la medida utilizada debe perseguir ya no solo un objetivo no prohibido, sino que debe buscar la realización de un fin constitucionalmente imperioso; y ii) el medio utilizado debe ser necesario, es decir no basta con que sea potencialmente adecuado, sino que debe ser idóneo”.[91]

30. Entonces, el juicio integrado de igualdad se desarrolla a través de tres etapas: (i) establecer el criterio de comparación, patrón de igualdad o *tertium comparationis*, esto es, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se confrontan sujetos o situaciones de la misma naturaleza, (ii) definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales, y (iii) averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, en otras palabras, verificar si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente a la luz de la Constitución.

31. Conforme a lo expuesto, se tiene que la igualdad es un concepto multidimensional, es decir, es un valor supremo, un principio fundante y un derecho fundamental. En consecuencia, el Estado deberá promover la igualdad material, por lo cual es necesario que las diferentes medidas que se adopten respeten la cláusula de no discriminación. De alegarse la afectación de este mandato, el juez constitucional podrá realizar un test integrado de igualdad (leve, moderado o estricto), con el fin de establecer si el acto jurídico censurado efectivamente constituye una medida discriminatoria.

Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el exterior Mariano Ospina

Pérez -Icetex-, objetivos, funciones y modalidades de crédito

32. El Icetex es una entidad descentralizada del orden nacional vinculada al Ministerio de Educación Nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, creada por el Decreto Ley 2586 de 1950[92] y transformada en su naturaleza jurídica por la Ley 1002 de 2005.

En cuanto a su objeto, el artículo 2 de la mencionada Ley 1002 dispone que se enmarcará en el “fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros. El ICETEX cumplirá su objeto con criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa, en condiciones de equidad territorial. Igualmente otorgará subsidios para el acceso y permanencia en la educación superior de los estudiantes de estratos 1, 2 y 3”.

Conforme a lo indicado, los objetivos de la entidad son:[93]

“1. Contribuir a cobertura en la oferta y demanda y calidad de la educación del país.

2. Liderar y contribuir en la articulación de la política pública. (...)

12. Garantizar con calidad, un eficiente y efectivo servicio al cliente.

13. Armonizar los procesos de la entidad, acordes con la nueva estructura, enfocados en la excelencia (...).”.

En correspondencia, sus funciones están encaminadas a (i) garantizar la accesibilidad en la educación superior, a través de la concesión de créditos en todas las líneas y modalidades y (ii) administrar y adjudicar los recursos que por cualquier concepto reciban las entidades del Estado, para ser utilizados como becas, subsidios o créditos educativos.[94]

De esta manera, el Icetex desempeña un papel protagónico en el cumplimiento del deber estatal de facilitar los mecanismos financieros que permitan el acceso a la educación superior, en virtud del principio de progresividad.[95]

33. Las condiciones y características de los empréstitos que ofrece la entidad se encuentran en el Reglamento de Crédito establecido mediante el Acuerdo nº. 025 de 2017. En primer lugar, el artículo 2º define el crédito educativo como un mecanismo financiero para el fomento social de la educación, mientras que el artículo 3º establece que el objetivo del mismo es contribuir a la ampliación de la cobertura de la educación superior, propender e incentivar el mejoramiento continuo de la calidad de los programas académicos.

Frente a las características de los desembolsos, el artículo 7º señala se efectuarán a partir de la legalización y que en ningún caso se financiarán estudios cursados con anterioridad a la fecha de aprobación.

En relación con la destinación del crédito, se indica que es posible sufragar tanto el valor correspondiente a la matrícula, como el rubro de sostenimiento, es decir, “el valor girado a los estudiantes para su mantenimiento o sustento de conformidad con lo establecido para cada línea y modalidad de crédito (...) La cuantía del crédito para cubrir el sostenimiento será de uno (1) a cinco (5) smmlv por semestre”. [96]

Crédito Acces para sostenimiento

34. Conforme a la situación fáctica conocida mediante la presente acción de tutela, es necesario resaltar que las líneas y modalidades de crédito vigentes para la fecha en que el demandante adquirió la obligación, se encontraban delimitadas en el Acuerdo nº. 029 de 2007. Concretamente, el artículo 11 establecía:

“Modalidades de crédito pregrado:

a. Crédito Acces – Largo Plazo. Destinado a financiar estudios de pregrado y el ciclo complementario de las escuelas normales superiores – ENS., a través del proyecto Acceso con Calidad a la Educación superior –ACCES.

(...)

c. Crédito pregrado largo plazo. Modalidad de financiación para estudios de pregrado en el cual el pago de las cuotas de amortización de la obligación al Icetex se realiza mediante el tipo de amortización de largo plazo. (...)”

Por su parte, el artículo 15 disponía:

“Capítulo V. Proyecto Acceso a la Educación Superior – Acces.

Artículo 15. Proyecto Acces. Proyecto Acceso a la Educación Superior – Acces, orientado a financiar pregrado en el país, en los niveles de Formación técnica profesional, Tecnológica, Universitaria, debidamente registrados en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior – SNIES, ofrecidos directamente en las instituciones de educación superior o en los Centros Regionales de Educación Superior (CERES); y los ciclos complementarios de las Escuelas Normales Superiores a estudiantes que cuenten con méritos académicos y requieran apoyo económico.”

Las principales características de este tipo de crédito en la modalidad sostenimiento establecidas en aquella oportunidad se pueden resumir en el siguiente esquema:

Estructura financiera para crédito destinado a sostenimiento

Nivel de formación

Tasa de interés nominal anual mes vencido

Tasa de interés efectiva anual

Crédito Icetex para sostenimiento

Subsidio[97]

Universitario

1 o 2

12%

12.68%

Hasta 5 smmlv por semestre

25%

35. Dicha regulación fue modificada por el Acuerdo nº. 009 de 2011,[98] así:

“Artículo 6. Crédito destinado a sostenimiento. Crédito destinado a financiar el sostenimiento del estudiante para desarrollar programas de nivel Técnico Profesional, Tecnológico y Universitario, en cuantías entre uno (1) y cinco (5) SMMLV como se discrimina a continuación:

(...)

b. De uno (1) a cinco (5) SMMLV por semestre, cuando el Estudiante resida en un municipio diferente al municipio sede de la Institución de Educación Superior y requiera desplazarse de ciudad y adicionalmente realice su programa académico en una Institución Oficial (publica), o en una Institución privada cuando tenga garantizada la matricula a través de un reconocimiento al mérito académico (...)

Artículo 7. Subsidio sobre el valor del crédito destinado a sostenimiento. Podrán acceder a este subsidio:

a. Los estudiantes que accedan al crédito de sostenimiento y se encuentren registrados en los niveles I o II del Sisbén, podrán obtener el subsidio del 25% del valor del crédito (...).”.

36. Adicionalmente, en cuanto a la posibilidad de la condonación de crédito por graduación, el Acuerdo nº. 008 de 2011 determinó que a partir del primer semestre del mismo año se condonaría el 25% del capital prestado a aquellos beneficiarios del crédito educativo de pregrado que se gradúen y pertenezcan al nivel 1 o 2 del Sisbén. No obstante, respecto de los préstamos para sostenimiento, la Junta Directiva del Icetex[99] determinó que los beneficiarios de dicha obligación registrados en los niveles 1 o 2 del Sisbén, no serían sujetos de condonación por cuanto el subsidio del 25% es aplicado en cada desembolso.

El Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior para la Población Víctima del Conflicto Armado

37. Como se indicó en líneas precedentes, de conformidad con el artículo 13 superior, el Estado debe garantizar a través de acciones afirmativas la igualdad material a favor de los sujetos en circunstancias de debilidad manifiesta.

Con relación a la población víctima del conflicto armado, se debe resaltar que uno de los más importantes esfuerzos políticos orientados a reducir la desigualdad social, cultural o económica, se halla en la Ley 1448 de 2011.[100] Ciertamente, el artículo 51 de esta norma consagra que “el Ministerio de Educación Nacional incluirá a las víctimas de que trata la presente ley, dentro de las estrategias de atención a la población diversa y adelantará las gestiones para que sean incluidas dentro de las líneas especiales de crédito y subsidios del ICETEX”.

De acuerdo a lo anterior, la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Ministerio de Educación Nacional y el Icetex constituyeron el Fondo de Reparación para el Acceso, Permanencia y Graduación en Educación Superior, como una iniciativa mediante la cual se busca incluir efectivamente dentro de las líneas de crédito y subsidios a la población directamente afectada por el conflicto armado interno.

Según el Reglamento Operativo del Fondo, los recursos que constituyen la cuenta especial están destinados a líneas de crédito en las modalidades de acceso, sostenimiento y permanencia.[101] Así también, los créditos condonables se otorgarán para cursar programas académicos en el nivel técnico profesional, tecnológico y universitario.

38. Los requisitos mínimos para participar en la convocatoria están señalados en el artículo 7°, a saber: a) ser ciudadano colombiano, b) no tener apoyo económico adicional de entidades nacionales u otros organismos, con el fin de adelantar estudios de educación superior, c) no tener título profesional universitario, d) estar incluido en el RUV o haber sido reconocido como víctima en sentencias de restitución de tierras, e) estar admitido o encontrarse cursando semestre en una Institución de Educación Superior reconocida por el Ministerio de Educación Nacional, f) haber presentado las Pruebas Saber 11 o la prueba de estado equivalente, g) tener su propio correo electrónico e, h) inscribirse a través de la página web del Icetex.

Además se puntualiza que los aspirantes que no fueron seleccionados pueden iniciar el proceso en una próxima convocatoria y que la información registrada en el formulario de

solicitud es responsabilidad única del candidato, de manera que de llegar a observarse irregularidades, se anulará la aprobación del crédito.

39. En cuanto a los criterios de selección, calificación y adjudicación, el artículo 8° dispone que dentro del cronograma establecido para cada convocatoria, la Junta Administradora procederá a evaluar las solicitudes de financiación y a calificar aquellas que cumplan con los requisitos de postulación. Para el efecto, los criterios de otorgamiento de créditos serán: el puesto ocupado en las pruebas de Estado, el promedio obtenido en el semestre académico inmediatamente anterior, el estrato socioeconómico,[102] la institución de educación superior,[103] la procedencia de la Institución de Educación Media, ser sujeto de especial protección constitucional[104] y la reparación.[105]

Es en este sentido, señala el parágrafo 1° del precepto en mención que el cumplimiento de los requisitos de selección no genera ningún derecho para el postulado, ni obligación para el Fondo, hasta tanto (i) se verifique la disponibilidad presupuestal, (ii) el posible beneficiario efectúe los trámites de legalización del crédito condonable, y (iii) cuente con el concepto jurídico favorable de las garantías por parte del Icetex.

40. Por último, los supuestos para que la Junta Administradora autorice la condonación del 100% del crédito fueron señalados en el artículo 21 del Reglamento Operativo, a saber:

- “1. Copia del título académico obtenido del programa para el cual se le otorgó el crédito.
2. Certificación de participación y cumplimiento de compromisos en el Programa de Acompañamiento establecido por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.[106]

(sic) Cumplir con la totalidad del tiempo de estudio y culminar satisfactoriamente los mismos”.

Jurisprudencia constitucional relacionada con los beneficios educativos, subsidios, becas o créditos condonables otorgados por el Icetex u otras entidades de derecho público

En múltiples oportunidades, la Corte Constitucional se ha pronunciado en acciones de tutela que involucran presuntas afectaciones a derechos fundamentales, ocasionadas en el marco de los créditos educativos adjudicados por el Icetex u otras entidades de derecho público. A

continuación, se citan algunas providencias.

41. En la sentencia T-845 de 2010, por ejemplo, se resolvió si el rechazo de una solicitud de crédito presentada ante el Icetex, originado en un requisito no publicado en el servicio de información virtual de la entidad, vulneraba el derecho al debido proceso de la accionante. La Sala Novena de Revisión estimó que efectivamente existía la vulneración invocada al imponer sorpresivamente a la aspirante un requisito desconocido. En consecuencia, se previno al Icetex para que en el futuro se abstuviera de incurrir en actuaciones incompatibles con el debido proceso y el principio de buena fe.[107]

42. En el fallo T-375 de 2013, una entidad territorial se negó a entregar el incentivo económico para cubrir gastos de matrícula y mantenimiento al gestor del amparo, bajo el argumento de que el beneficio no había sido concedido en el “actual gobierno”. La Corte encontró que el respeto del acto propio es una expresión del principio de buena fe que no puede soslayarse; igualmente aseveró que las decisiones desconocidas fueron adoptadas por el municipio a través de un acto administrativo que creó una situación jurídica de carácter particular y concreto, de modo que no era válido para la nueva administración ignorar la actuación de la anterior, con fundamento en razones ajenas al administrado.[108]

43. La providencia T-119 de 2014, estudió la negativa de condonación de un crédito concedido a una persona en situación discapacidad (autismo), a quien al momento de presentar las Pruebas Saber Pro no se le garantizó las condiciones adecuadas de acceso al examen ni los servicios de apoyo concebidos en función de sus necesidades individuales. El Icetex señalaba que la condonación de la deuda solo operaba para los estudiantes que contaran con resultados ubicados en el decil superior del área en que se desempeñan. Esta Corporación evidenció que en efecto el joven había concursado en condiciones de desigualdad, pues no se habían tenido en cuenta sus diferencias y excepciones al momento de presentar la prueba. En ese orden, y atendiendo las buenas calificaciones del joven, se ordenó al Icetex condonar el crédito educativo.

44. En la sentencia T-079 de 2015, se examinó si una alcaldía que había creado becas para los mejores bachilleres, trasgredía los derechos a la educación, la igualdad y el debido proceso de una joven de escasos recursos que pertenecía a una comunidad indígena, con la

decisión de negarle el incentivo educativo. La entidad territorial afirmó que no fue posible conceder la beca, pues al verificar la base de datos del Sisbén, advirtió que el puntaje asignado a la menor no era suficiente. En el trámite de tutela, la accionante demostró que ese puntaje era erróneo. La Sala Sexta de Revisión sostuvo que la entidad territorial había vulnerado la garantía fundamental al debido proceso, pues “suprimió de toda posibilidad a la comunidad educativa de aportar o controvertir las pruebas que se consideraran necesarias en el desarrollo de la actuación administrativa y asumió con ello que la labor de verificación de sus propias bases de datos dotaba de veracidad la información obtenida”. Por consiguiente, amparó el derecho fundamental a la educación de la accionante ordenando la entrega del beneficio económico reclamado.[109]

45. En la decisión T-689 de 2016, la Corte analizó tres casos en los cuales se demandaba al Icetex por presuntas irregularidades sobrevenidas en el proceso de adjudicación de créditos educativos dentro del programa “Ser Pilo Paga 2”. La controversia se suscitó porque la entidad no tuvo en cuenta el puntaje del Sisbén de los accionantes, y como consecuencia, los excluyó del programa. La Sala constató que pese a no haber sido debidamente acreditado el puntaje dentro de la convocatoria, los peticionarios sí se encontraban dentro los puntos de corte establecidos; de tal manera, concluyó que el Icetex había y vulnerado los derechos al debido proceso y a la educación.[110]

46. Por su parte, la sentencia T-013 de 2017, estudió una acción de tutela interpuesta contra el Icetex, tras considerar que el requisito de cancelar el 50% de la deuda para acceder a una nueva modalidad de crédito quebrantaba los derechos fundamentales a la educación y a la igualdad de la parte accionante. La Sala de Revisión advirtió que existía un hecho superado, por cuanto en el transcurso del proceso la entidad había realizado el cambio de la modalidad y había amortizado el pago de la deuda inicial en forma mensual. No obstante, indicó que efectivamente se había presentado la vulneración iusfundamental alegada, al no permitir “en un primer momento” el cambio de la modalidad del préstamo.

47. La providencia T-653 de 2017, conoció otra acción presentada en contra del Icetex por considerar que dicha entidad vulneró los derechos a la educación, de petición, a la igualdad y a la dignidad humana de la parte actora, al negarle la posibilidad de continuar con la legalización del crédito condonable correspondiente a la convocatoria del Fondo Especial de Créditos Educativos para las Comunidades Negras 2016-2, el cual le había sido aprobado.

El instituto de crédito fundamentó su negativa en una inconsistencia entre la información consignada en el formulario de inscripción y la presentada en los documentos de legalización del crédito (error al digitar el número del semestre). La Sala de Revisión concluyó que en realidad existía la afectación fundamental, ya que al tratarse de un error subsanable, la medida adoptada por el Icetex se tornaba desproporcionada y contraria a la finalidad de la convocatoria.[111]

48. Para finalizar, en el fallo T-302 de 2018, la Sala Séptima de Revisión examinó el recurso de amparo presentado en favor de un joven de 17 años, al cual se le imposibilitaba postularse antes de la fecha de cierre de la convocatoria al programa Ser Pilo Paga 4, por no haber sido calificado en la encuesta del Sisbén en la fecha de corte establecida por el Icetex. Al resolver el caso, argumentó que no se presentaba una vulneración al derecho a la educación pues la entidad había actuado dentro del marco de sus competencias al exigir un requisito legal de obligatorio cumplimiento para todos los jóvenes interesados en acceder al programa Ser Pilo Paga; empero, estableció que en aras de velar por la realización de una justicia real y material, se protegería el derecho a la educación del menor, dado que sus expectativas de continuar con sus estudios superiores se habían visto truncadas por un criterio formal de selección. De tal manera, se ordenó al Icetex admitir la postulación del accionante y determinar si podía considerarse como beneficiario del señalado programa.

Como se puede apreciar en la jurisprudencia enunciada, en relación con los derechos a la igualdad y a la educación superior no existe un precedente idéntico proferido por esta Corporación para decidir el asunto sometido a conocimiento. No obstante, los anteriores pronunciamientos han establecido reglas jurisprudenciales que podrían ser de utilidad en la tarea que en esta oportunidad emprende la Corte.

Verificación del cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela

48. La Sala encuentra acreditados los requisitos de procedibilidad de la acción, como pasa a exponerse:

i) En cuanto a la legitimación en la causa, de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución, en concordancia con los artículos 1° y 10° del Decreto 2591 de 1991, el señor Gustavo Rafael Guerra Acosta está legitimado por activa, toda vez que ostenta la titularidad de los derechos a la igualdad y a la educación que se alegan desconocidos en el

trámite.

En punto a la legitimación en la causa por pasiva, el artículo 86 del texto superior refiere que la acción de tutela puede ser impetrada ante cualquier autoridad pública que haya desconocido o amenazada algún derecho de rango fundamental.

En el asunto bajo examen, el accionante predica la vulneración de sus derechos atendiendo la negativa de dos pretensiones, la primera, la falta de inclusión en el Fondo para las Víctimas, lo que a su vez conlleva a la ausencia de condonación del crédito y, la segunda, la negativa de aplicarle los instrumentos propios del Reglamento General del Crédito, para acceder también por este medio a la condonación de la deuda.

Pues bien, de cara a la primera censura, las entidades que en principio estarían llamadas a hacer cesar la presunta vulneración de los derechos del señor Guerra Acosta son las integrantes de la Junta Administradora del de Reparación para el Acceso a la Educación de la Población Víctima del Conflicto Armado, puesto que de conformidad con el artículo 21 del Reglamento Operativo, estas tienen la facultad de decidir acerca de la condonación del crédito.

En ese orden, es claro que el Ministerio de Educación Nacional, el Icetex, la UARIV y la Alcaldía Mayor de Bogotá -Secretaría de Educación Distrital y Alta Consejería para los Derechos de las Víctimas del conflicto-, al conformar la mencionada Junta,[112] se encuentran legitimadas en la causa por pasiva.

Respecto de la segunda pretensión, igualmente el Icetex estaría legitimado, al ser quien resuelve las solicitudes de condonación de las obligaciones contraídas con arreglo al reglamento general.

ii) En relación con el principio de inmediatez, tampoco existe obstáculo para abordar el fondo del asunto, pues el peticionario tuvo conocimiento de la negativa definitiva del Icetex frente a la condonación del crédito el día 17 de julio de 2018 (fecha en la que se le allegó la comunicación que advertía del “inicio de la época de pago total del crédito”) e interpuso la acción de tutela el 22 de agosto de 2018, esto es, aproximadamente un mes después. No cabe duda, entonces, de que persiguió la protección oportuna de las prerrogativas afectadas.

iii) Con fundamento al requisito de subsidiariedad, es preciso anotar que según el Acuerdo n°. 013 de 2007, emanado de la Junta Directiva del Ictetex,[113] los actos que realiza la entidad para el desarrollo de sus actividades comerciales y para el cumplimiento de su objeto, se rigen por las disposiciones del derecho privado;[114] de ahí que, prima facie, sea posible concluir que el actor debió acudir al proceso declarativo verbal para resolver la controversia presentada ante el juez de constitucional, máxime cuando la pretensión de tutela presenta connotaciones económicas.

No obstante, teniendo en cuenta la naturaleza fundamental de los derechos presuntamente vulnerados (igualdad, educación), así como la condición de sujeto de especial protección constitucional que ostenta el peticionario, es necesario indicar que -contrario a lo establecido por los jueces de instancia-, el señor Guerra Acosta carece de los medios de defensa materialmente idóneos para lograr la protección de los derechos fundamentales a la igualdad y a la educación.

Efectivamente, no se debe desconocer que las víctimas del conflicto armado interno merecen una especial protección constitucional que, en el marco de la procedibilidad de la acción de tutela, conlleva a que el funcionario judicial constate si el medio de defensa judicial tiene la entidad suficiente para dar una respuesta diligente, célere, integral y oportuna al actor.

Pues bien, habrá de señalarse que la duración y complejidad de las acciones que concurren en el ordenamiento jurídico civil tienen la virtualidad de postergar por años la efectiva garantía de las facultades amenazadas; de manera que el medio de defensa no constituye una solución diligente, célere y oportuna.

De otro lado, tampoco confiere una respuesta integral a la problemática planteada, pues en el marco del proceso declarativo se busca obtener la certeza acerca de la existencia de un derecho, lo cual se verificaría con arreglo a la Ley, las cláusulas contractuales y eventualmente el reglamento de crédito, dejando de lado la dimensión constitucional de la discusión, esto es, la presunta afectación iusfundamental de cara a la tensión entre los derechos en juego (igualdad y educación) y al juicio de constitucionalidad sobre las medidas adoptadas por el Ictetex[115] que le compete al juez de tutela.

Por consiguiente, se debe concluir que en el presente asunto el recurso de amparo es el

medio de defensa judicial idóneo y eficaz.

En resumen, se estima que la acción de tutela es procedente para realizar el estudio de fondo de la solicitud de amparo, pues, existe legitimación en la causa por activa y pasiva; el término de presentación de la demanda se ajusta al principio de inmediatez y, se cumple el principio de subsidiariedad.

Análisis de la vulneración que se alega

49. Debe la Sala establecer si las entidades que conforman el extremo pasivo de la litis, vulneraron el derecho fundamental a la igualdad, y el derecho a la educación del señor Guerra Acosta, al abstenerse de condonar el 100% del crédito educativo línea Acces en modalidad de sostenimiento adquirido con el Icetex en el año 2013 (el cual asciende a un valor aproximado de \$20.212.729), a pesar de que acreditó su calidad de víctima del conflicto armado en el año 2014 y de que cumplió los requisitos para realizar la postulación a la Convocatoria 2015-II del Fondo para la Educación de las Víctimas.

50. Se estudiarán entonces los requisitos establecidos en el Reglamento Operativo del Fondo de Reparación para el Acceso a la Educación de la Población Víctima del Conflicto Armado y las actuaciones adelantadas por el Icetex en la Convocatoria 2015-II, con la finalidad de comprobar si en efecto existió alguna medida discriminatoria consumada en contra del accionante, que a su vez comprometió el derecho a la educación; posteriormente, se analizarán las exigencias del Reglamento de Crédito Educativo, para clarificar si en la modalidad de sostenimiento también es posible acceder a la condonación de la deuda y bajo cuáles supuestos.

Derecho a la igualdad, Convocatoria 2015-II

51. Conforme a lo indicado en el acápite pertinente, la Sala considera que el examen de la actuación presuntamente trasgresora del derecho a la igualdad deberá efectuarse bajo el test integrado de igualdad estricto, toda vez que la medida enjuiciada habría generado un trato diferencial y restrictivo entre sujetos víctimas del conflicto armado interno, quienes por mandato del artículo 13 inciso 2º de la Carta Política merecen acciones afirmativas por parte del Estado,[116] especialmente, de cara a la garantía del derecho a la educación, desde la faceta de accesibilidad al nivel de formación superior.[117]

En este punto es importante clarificar que el señor Guerra Acosta adquirió el crédito educativo con el Icetex en el primer semestre del año 2013, momento para el cual aún no había sido declarada su condición de víctima del conflicto armado. Así, solo hasta que obtuvo su inclusión en el RUV decidió postularse a la Convocatoria del Fondo en mención y requerir al Icetex los beneficios que le otorgarían dicha calidad, petición que fue estudiada y resuelta de fondo por la entidad. De ahí que cuando presentó su solicitud de crédito condonable, en realidad ya había recibido 5 giros, con cargo al préstamo línea Acces - Sostenimiento.

Pues bien, para iniciar la primera etapa del test de constitucionalidad de las medidas enjuiciadas, se determinará si: (i) los supuestos de hecho son susceptibles de compararse. Ciertamente, no cabe duda del cumplimiento del presente elemento, dado que las circunstancias fácticas se enmarcan dentro de la Convocatoria 2015-II del Fondo para el acceso a la educación superior de las víctimas; en ese sentido, se trata de la misma situación de hecho, en la que además todos los sujetos ostentan la calidad de víctimas del conflicto armado interno.

(ii) En el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales. Para analizar esta segunda etapa del juicio integrado de comparación, conviene considerar el contenido normativo de la convocatoria analizada. Como se indicó, el artículo 8º del Reglamento Interno establece los criterios según los cuales la Junta Administradora procederá a evaluar y a calificar las solicitudes de crédito que cumplan con los requisitos de postulación, a saber: el puesto ocupado en las pruebas de Estado, el promedio obtenido en el semestre académico inmediatamente anterior, el estrato socioeconómico,[118] la institución de educación superior,[119] la procedencia de la Institución de Educación Media, ser sujeto de especial protección constitucional[120] y la reparación.[121]

Si concordamos los señalados criterios, con los elementos allegados al trámite de tutela por parte del Icetex, por cada ítem de calificación correspondía asignar el siguiente puntaje:

Criterios

Puntuación

Puesto ocupado en las Pruebas de Estado

1-100

35

101-200

30

201-300

30

301-400

20

401-500

20

501-600

10

601-700

10

701-800

5

5

901-1000

0

Promedio obtenido en el semestre inmediatamente anterior

4.50-5.00

35

4.00-4.49

30

3.50-3.99

20

3.00-3.49

25

Estrato Socioeconómico (el nivel del Sisbén excluye el estrato socioeconómico)

Pertenecer al Sisbén (nivel 1 y 2)

25

Pertenecer a un estrato socioeconómico 1

25

Pertenecer a un estrato socioeconómico 2

20

Pertenecer a un estrato socioeconómico 3

15

Pertenecer a un estrato socioeconómico 4

5

Institución de Educación Superior

Programa Académico con acreditación de Alta Calidad del Consejo Nacional de Acreditación - CNA

10

Disminución de las tasas de deserción reportado en el Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior -SPADIES-

5

Procedencia de la Institución de Educación Media

Rural

15

Urbana

10

Sujetos de Especial Protección Constitucional

Mujeres

10

Mujeres cabeza de familia

Víctimas de violencia sexual

10

Grupos étnicos

10

Población afrodescendiente

10

Personas en situaciones de Discapacidad – Dishabilidad

10

Reparación

Sujetos de reparación colectiva

5

Mesa de víctimas

5

Retorno y/o reubicación en la ciudad de Bogotá

5

Para el caso del señor Guerra Acosta, se tiene que obtuvo la una calificación de 85 puntos,

tras acreditar el cumplimiento de los ítems que se señalan:

Criterios

Puntuación

Calificación

Puesto ocupado en las Pruebas de Estado

1-100

35

0[122]

101-200

30

201-300

30

301-400

20

20

501-600

10

601-700

10

701-800

5

801-900

5

901-1000

0

Promedio obtenido en el semestre inmediatamente anterior

4.50-5.00

35

35

4.00-4.49

30

3.50-3.99

20

3.00-3.49

25

Estrato Socioeconómico (el nivel del Sisbén excluye el estrato socioeconómico)

Pertenecer al Sisbén (nivel 1 y 2)

25

Pertenecer a un estrato socioeconómico 1

25

25

Pertenecer a un estrato socioeconómico 2

20

Pertenecer a un estrato socioeconómico 3

15

Pertenecer a un estrato socioeconómico 4

5

Programa Académico con acreditación de Alta Calidad del Consejo Nacional de Acreditación – CNA

10

0

Disminución de las tasas de deserción reportado en el Sistema para la Prevención de la
Deserción de la Educación Superior -SPADIES-

5

5

Procedencia de la Institución de Educación Media

Rural

15

0

Urbana

10

10

Sujetos de Especial Protección Constitucional

Mujeres

10

0

Mujeres cabeza de familia

10

0

Víctimas de violencia sexual

10

0

Grupos étnicos

10

0

Población afrodescendiente

10

0

Personas en situaciones de Discapacidad – Dishabilidad

10

0

Reparación

Sujetos de reparación colectiva

5

0

Mesa de víctimas

5

0

Retorno y/o reubicación en la ciudad de Bogotá

5

Total

85

Sin embargo, los 1.017 aspirantes que fueron seleccionados para la adjudicación del crédito educativo condonable alcanzaron puntajes de 90 a 130 puntos. Prueba de ello es la certificación de la Vicepresidencia de Fondos en Administración del Icetex, allegada tras el decreto probatorio.[123]

51. En ese orden, observa la Sala que ni en el plano fáctico o el jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales. En efecto, el parámetro normativo a aplicar entre iguales (los aspirantes) era el mismo, esto es, el Reglamento Operativo del Fondo, lo que implica que todos se sometieron a idénticos criterios de postulación y a equivalentes criterios de calificación; de ahí que no hay lugar a predicar la desigualdad jurídica entre iguales.

Por el contrario, en el plano fáctico no era posible dar al señor Guerra Acosta el mismo tratamiento que a los participantes que fueron seleccionados para la adjudicación del crédito, ya que su puntaje se encontraba por debajo de los puntos de corte, esto es 90. Así las cosas, toda vez que el accionante no estaba en iguales condiciones que los aspirantes seleccionados, no era dable exigir a la Junta Administradora del Fondo la igualdad en el

trato (la adjudicación de crédito condonable).

Sobre este punto conviene destacar que si bien el peticionario –debido a su condición de víctima del conflicto armado interno-, es un sujeto de especial protección constitucional, circunstancia que lo hace merecedor de acciones afirmativas por parte del Estado, no es menos cierto que las personas que acudieron y acuden a la convocatoria lo hacen bajo la misma condición de especial; de manera que, en principio, todos son merecedores de las acciones afirmativas del Estado.

Precisamente atendiendo lo anterior, es que las entidades ahora accionadas conformaron el Fondo de Reparación para el Acceso a la Educación Superior de las personas víctimas, como un instrumento que permita lograr en alguna medida la igualdad material de quienes han sido sometidos a situaciones límite. Con todo, no se debe perder de vista que la educación superior es un derecho de aplicación progresiva, no inmediata y, en ese sentido su ejercicio dependerá de las posibilidades financieras del Estado.

52. En consecuencia, la Corte evidencia que en realidad las entidades accionadas al excluir al actor de la Convocatoria 2015-II, no adoptaron ninguna medida discriminatoria en su contra; razón por la cual no es posible predicar la vulneración de su derecho a la igualdad.

Derecho a la igualdad, condonación del crédito a través de requisitos generales

53. En cuanto a la posible trasgresión de este derecho frente a la negativa para conceder la extinción de la deuda según los requisitos generales establecidos en el Reglamento de Crédito del Icetex, la Sala aprecia que el accionante no aportó elementos de comparación que permitieren efectuar el juicio de constitucionalidad de las medidas presuntamente discriminatorias.

No obstante, se estima pertinente esclarecer que en el asunto tampoco había lugar a condonar la deuda, con fundamento en que: el artículo 6º del Acuerdo nº. 009 de 2011[124] indica que el crédito destinado a sostenimiento –como el otorgado al actor- se asignará en cuantías de uno (1) a (5) smmlv; en correspondencia, el artículo 7º de la misma norma, precisa que los estudiantes se encuentren registrados en los niveles I o II del Sisbén, podrán obtener un subsidio del 25% del valor del crédito.

A la par, estas disposiciones deben ser leídas sistemáticamente con el Acuerdo 008 de 2011, según el cual, los estudiantes que se gradúen y se encuentren registrados en los niveles I o II del Sisbén pueden solicitar la condonación del 25% del valor del crédito; excepto, si la modalidad de la financiación es sostenimiento, por cuanto para esta se aplica específicamente un subsidio de igual porcentaje. De manera que, en la práctica, la condonación por graduación y el subsidio para los créditos de sostenimiento tienen el mismo efecto, reducir el 25% del capital de la deuda. Por tal motivo se aprecia razonable que ambos no puedan ser aplicados en las mismas modalidades de créditos.

54. Conforme a lo anterior, a folio 51 del expediente se observa una certificación del grupo coordinador de cartera del Icetex, por la cual se relacionan los desembolsos efectuados al accionante por concepto del crédito de sostenimiento, así como los descuentos por subsidio del 25% realizados al valor total girado.

En este orden de ideas, la Sala estima que en virtud de lo consagrado en el Reglamento del Crédito Educativo del Icetex, tampoco había lugar a condonar la deuda.

Derecho a la educación

55. El señor Guerra Acosta igualmente considera vulnerado su derecho a la educación, debido a la renuencia de las accionadas de concederle los beneficios económicos a los que tendría derecho. La Sala advierte que dentro del trámite constitucional no quedó establecido que al actor se le hubieren impuesto barreras injustificadas frente al ejercicio de su derecho a la educación.

Por el contrario, se aprecia que el Icetex garantizó la efectividad de su derecho a través de la concesión de un crédito para sostenimiento, fomentando a la vez su acceso y permanencia en el sistema educativo superior desde el primer semestre académico (2013-I), hasta la fecha de culminación de su plan de estudios. En esa medida, el Icetex cumplió con su misión de priorizar la inversión atendiendo al mérito y a la población de escasos recursos económicos mediante la canalización de los recursos.

Se debe indicar que las reglas del crédito se encontraban definidas desde el principio, por lo cual no se aprecia válido exhibir extrañeza con el inicio de la época de pago; además, es necesario que la Sala destaque que la entidad accionada ha puesto al alcance del actor

diferentes posibilidades con el fin de facilitarle la cancelación de la deuda; por ejemplo, a pesar de que en principio se había generado un plan de pagos a partir del 5 de agosto de 2018, posteriormente le fue concedido “el congelamiento o suspensión de la cuota” por el término de 6 meses (octubre de 2018 a marzo de 2019), de manera que el próximo pago de se debería efectuar en abril de 2019, tras lo cual, puede solicitar una nueva suspensión por un término igual.

De manera semejante, de los documentos obrantes en el cartulario se colige que la entidad no cerró la posibilidad de que el peticionario, aunque pertenecía a una línea de crédito diferente, participara y fuera calificado en condiciones de objetividad en la convocatoria del Fondo de Reparación para el Acceso a la Educación Superior de las Víctimas; incluso, después de informársele que su estado era no aprobado, se le indicó que podía participar en las subsiguientes ofertas de créditos condonables; cuestión diferente es que el actor haya hecho caso omiso a tal invitación.

Por consiguiente, se reitera que en el asunto sometido a conocimiento de la Corte en esta oportunidad no se aprecia la endilgada vulneración de las prerrogativas a la igualdad y a la educación.

Acotación Final

56. Teniendo en cuenta el contenido de los apartados resolutivos de las sentencia de primera instancia, la Sala estima necesario realizar las siguientes precisiones; en efecto, el despacho judicial decidió “negar por improcedente la protección de los derechos fundamentales reclamados por el accionante” y, en ese orden, introdujo consideraciones tanto de improcedencia, como de ausencia de vulneración; así:

Razones de improcedencia

Razones de fondo

Explicó que “en el caso particular, no hay vulneración a los derecho alegados (...) toda vez que los conflictos jurídicos en materia de reconocimiento prestacional deben ser tramitados a través de los mecanismos judiciales ordinarios”.

Resaltó que inicialmente el accionante aplicó a una línea de crédito diferente a la del Fondo para las Víctimas del Conflicto Armado, en cuya modalidad no hay lugar a condonar la deuda; así mismo, señaló que si bien con posterioridad el señor Guerra Acosta sí se postuló a la convocatoria para créditos condonables, por razones presupuestales del fondo no pudo ser preseleccionado.

En síntesis, el juez sostuvo que “resulta improcedente la tutela pues no se vulneran los derechos fundamentales invocados por el accionante, por cuanto la entidad accionada garantizó la permanencia en la educación superior (...) y la acción de tutela no es el mecanismo para acceder a pretensiones de carácter económicas”. Negrilla fuera del original.

57. Como se señaló, para que la acción de tutela se considere procedente, es necesario verificar la concurrencia de los requisitos señalados en el artículo 86[125] de la Carta y desarrollados en el Decreto Estatutario 2591 de 1991.[126] Estos son, legitimación en la causa activa y pasiva, inmediatez y subsidiariedad.

Pues bien, al ser requisitos de procedibilidad, su estudio supone el primer escaño de análisis que debe realizar el juez constitucional en una acción de tutela. Dependiendo de la verificación de cada uno de ellos en el caso concreto, se declarará superado este escrutinio y, subsiguientemente, se realizará el examen de fondo de la solicitud; en caso contrario, se declarará la improcedencia de la acción.

58. Con el estudio de fondo, se busca establecer si la conducta activa u omisiva de la autoridad o el particular, ciertamente amenazó o vulneró prerrogativas fundamentales. En caso de apreciar la trasgresión, se tutelarán los derechos y proferirán las órdenes de restablecimiento pertinentes; de otro lado, si no se encuentra menoscabo en la conducta, se negará la protección.

En tal sentido, carece de técnica constitucional que la ratio decidendi de una sentencia de tutela esté formada tanto por argumentos de improcedibilidad, como por razones de fondo, ya que, como se advirtió, el análisis material de la acción de tutela requiere que la petición de amparo haya superado satisfactoriamente dicho estudio.

59. En la sentencia T-883 de 2008, la Corte explicó que negar la acción implica un análisis sustancial, mientras que la improcedencia supone la ausencia de los requisitos procesales indispensables para que el juez pueda adoptar la decisión de fondo; en ese sentido, aseveró que ante la falta de requisitos “lógico-jurídicos” el fallador de instancia debe declarar la improcedencia, no denegar el amparo:[127]

“Como fue indicado con anterioridad, en materia constitucional – para el caso del estudio concreto de constitucionalidad vía de amparo o tutela – existen unas causales legales específicas de procedencia e improcedencia contempladas en los artículos 5º y 6º del Decreto 2591 de 1991. Denegar la acción implica un análisis de fondo, mientras que la improcedencia supone la ausencia de los requisitos procesales indispensables para que se constituya regularmente la relación procesal o proceso y el juez pueda tomar una decisión de fondo sobre el asunto sometido a su consideración.

En este orden de ideas, ante la ausencia de un requisito lógico-jurídico esencial para que la relación procesal pudiera constituirse, el juez de instancia debió haber declarado improcedente la acción, mas resolvió denegar el amparo solicitado, lo que equivale a decir que, tras un análisis de fondo, la accionante no tenía derecho al amparo. De esta forma, la Sala revocará la sentencia de instancia y en su lugar declarará improcedente la acción interpuesta.”

60. Incluso, esta Corporación ha declarado la improcedencia del mecanismo de amparo, partiendo de una interpretación sistemática de la Constitución y de los artículos 5º y 6º del Decreto 2591 de 1991, según la cual, la acción u omisión cometida por los particulares o por la autoridad pública que vulnere o amenace un derecho fundamental, también es un requisito lógico-jurídico para la procedencia de la acción tuitiva.

En otras palabras, para que la acción de tutela resulte procedente, se requiere, además de la legitimación, la inmediatez y la subsidiariedad, que las acciones u omisiones existan, que se hayan concretado en el mundo material y jurídico, “ya que sin la existencia de un acto concreto no hay conducta específica activa u omisiva de la cual proteger al interesado”, [128] caso en el cual igualmente es necesario declarar la improcedencia, pues el recurso de amparo no está dado sobre la base de acciones u omisiones inexistentes, presuntas o hipotéticas.[129]

61. En suma, frente a la ausencia de alguna de las causales contempladas en el artículo 86 superior, en concordancia con los artículos 5º y 6º del Decreto Estatuario 2591 de 1991, el juez de instancia deberá declarar la improcedencia de la acción y se abstenerse de evaluar los elementos de la trasgresión invocada; al contrario, si tras superarse el análisis de procedibilidad no se halla afectación en la conducta activa u omisiva de la entidad o el particular, la fórmula a adoptar será negar el amparo.

62. Conforme a lo expuesto, la Sala Octava de Revisión revocará la sentencia de segunda instancia proferida el 24 de octubre de 2018 la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cúcuta, a través de la cual se confirmó el fallo expedido el 3 de septiembre de 2018 por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Ocaña en el entendido de que la acción de tutela era improcedente; para en su lugar, negar la protección invocada, toda vez que la Sala encontró que el recurso de amparo es procedente, empero, la conducta del Icetex no configuró una amenaza o vulneración a los derechos a la igualdad y a la educación del señor Guerra Acosta.

III. 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,

RESUELVE

PRIMERO.- Por las razones expuestas en este fallo, REVOCAR la sentencia proferida el 24 de octubre de 2018 por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cúcuta, a través de la cual se confirmó la decisión del 3 de septiembre de 2018 expedida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Ocaña -Norte de Santander-, en el entendido que la acción de tutela resultaba improcedente; para en su lugar NEGAR la protección de los derechos fundamentales a la igualdad y a la educación invocada por el señor Gustavo Rafael Guerra Acosta.

SEGUNDO.- Por Secretaría General, LÍBRESE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase,

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

CARLOS BERNAL PULIDO

A LA SENTENCIA T-214/19

ACCION DE TUTELA CONTRA EL ICETEX-Se debió declarar su improcedencia por cuanto no existía ningún litigio que girara en torno a la afectación de derechos fundamentales (salvamento de voto)

ACCION DE TUTELA CONTRA EL ICETEX-No se comparte que las únicas razones que puedan soportar su improcedencia sean las previstas en art.6 del Decreto 2591 por cuanto, art. 86 de la Constitución y art. 5 del anterior decreto envuelve causal de improcedencia (salvamento de voto)

ACCION DE TUTELA CONTRA EL ICETEX-No resultaba procedente en la medida que incumplía requisito de subsidiariedad (salvamento de voto)

T-7.138.612

Magistrado ponente:

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, suscribo este salvamento de voto en relación con la decisión adoptada por la Sala Octava de Revisión en el asunto de la referencia, con fundamento en las siguientes consideraciones:

1. La Sala Octava de Decisión de la Corte Constitucional consideró que debía denegarse el amparo, porque la conducta del ICETEX no implicaba ninguna amenaza o vulneración a los derechos fundamentales del actor. Discrepo de esa decisión, no porque estime que se debió acceder a la tutela, sino porque en este caso no existía ningún litigio que girara en torno a la afectación de derechos fundamentales. En consecuencia se debió declarar su improcedencia.
2. No comparto que las únicas razones que puedan soportar la improcedencia de la acción sean las previstas en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991. Por el contrario, el objeto de la tutela –descrito en el artículo 86 de la Constitución y en el artículo 5 del Decreto 2591– envuelve una causal implícita de improcedencia, según la cual ese medio no es procesalmente apto cuando los hechos del caso son insuficientes para sustentar una potencial violación de derechos fundamentales, y por ende, sea un asunto sin relevancia constitucional.
3. En esta oportunidad, los hechos y pretensiones del litigio eran incapaces de fundamentar la violación de los derechos fundamentales alegados, por cinco razones: (i) la pretensión implicaba una aspiración económica ajena a las condiciones pactadas para el crédito otorgado y a lo dispuesto en las políticas públicas previstas para esos casos, (ii) no se propuso la forma en que la falta de esa prestación, a la que aspiraba, fuese capaz de impactar su mínimo vital, (iii) era imposible que la falta de dicha aspiración prestacional afectara el derecho a la educación del actor, pues este ya había terminado sus estudios superiores, (iv) tampoco se sugirió la forma como se materializaba un eventual tratamiento diferenciado respecto de otros sujetos en las mismas condiciones, (v) no se sugirió la existencia de un incumplimiento contractual por parte del ICETEX del que se pudiera derivar

una potencial violación a un derecho fundamental. En suma, lo que el accionante pedía era que el juez de tutela modificara el sistema de políticas públicas de apoyo a la educación superior sólo por haber quedado por fuera de la ayuda que deseaba. Como se advierte fácilmente, tales circunstancias son materialmente incapaces de fundar una potencial violación a un derecho fundamental, y por tal razón, no son aspectos que puedan ser ventilados en la acción de tutela.

4. En un sentido similar, considero que la acción no resultaba procedente en la medida que incumplía el requisito de subsidiariedad. En este caso la Sala estimó que dicho aspecto se encontraba satisfecho porque la vía ordinaria disponible (el procedimiento declarativo verbal) no era idóneo en razón de la condición de víctima del conflicto armado del actor. Sin embargo, la pertenencia a una categoría de especial protección constitucional no puede tomarse como una especie de vulnerabilidad general. Por el contrario, esta debe analizarse en concreto para establecer si de allí se deriva una circunstancia de debilidad específica que deba ser atendida por el juez constitucional. En esta oportunidad, la condición de víctima no resultaba suficiente para eximir al actor del proceso ordinario, puesto que el accionante ya terminó sus estudios de derecho y, por ello, cuenta con las condiciones que le permiten superar las posibles circunstancias de debilidad en lo relacionado específicamente con el ejercicio de las acciones jurisdiccionales.

5. Tampoco comparto que las acciones ordinarias sólo estén llamadas a evaluar los litigios a la luz de la ley (como se señala al final de la consideración 48). Dicho razonamiento olvida que la Constitución tiene carácter normativo (artículo 4) y, que por tanto, existe el deber de aplicarla en todos los contextos jurisdiccionales y administrativos. Igualmente, aquel postulado desconoce el sentido de la subsidiariedad de la tutela. Como refirió la Sala Plena en Sentencia SU-005 de 2018 “los distintos mecanismos judiciales previstos en la ley han sido establecidos para garantizar la vigencia de los derechos constitucionales, incluidos los de carácter fundamental. De ahí que la Constitución defina la tutela como un mecanismo subsidiario frente a los demás medios de defensa judicial, los cuales son, entonces, los instrumentos preferentes a los que deben acudir las personas para lograr la protección de sus derechos, tal como disponen el inciso 3º del artículo 86 de la Constitución Política, el numeral 1 del artículo 6 y el inciso 1º del artículo 8 del Decreto 2591 de 1991” (consideración 115). Por lo anterior, que se aluda discursivamente a derechos fundamentales no puede entenderse como una razón válida o suficiente para

descartar la procedencia de las vías ordinarias de defensa, menos aún en un contexto en el que el litigio no logra superar los efectos meramente patrimoniales.

Fecha ut supra,

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

[1] En adelante Icetex.

[2] Los hechos narrados por el accionante fueron complementados con las pruebas que obran en el expediente.

[3] De su primo Jorge Eliécer de Oro Guerra.

[4] De la vereda Palma de Vino, municipio de Chibolo, Magdalena, hacía el corregimiento de Las Vegas, municipio de Chimichagua, César.

[5] Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. El artículo 51 de la Ley 1448 contempla que las víctimas deben ser incluidas dentro de las líneas especiales de crédito y subsidios del Icetex; en desarrollo de esta norma, se han establecido los siguientes beneficios para la población víctima: i) Participación prioritaria en las líneas y modalidades especiales de crédito educativo, así como en los subsidios financiados por la Nación (art. 95, Dto. 4800 de 2011); e ii) inclusión dentro de las líneas especiales de crédito y subsidio a la tasa de interés y al sostenimiento (art. 88, Dto. 4633 de 2011). Por su parte, el Decreto 4635 del 2011 (por el cual se dictan medidas de asistencia para las víctimas pertenecientes a las comunidades afrocolombianas, raizales y palenqueras), establece que el Ministerio de Educación Nacional transferirá al Icetex fondos con el fin de financiar la formación de 598 estudiantes que se ubiquen entre los mejores puestos de las Pruebas Saber 11 y se encuentren registrados en la versión III del Sisbén, quienes podrán acceder a un crédito condonable para matrícula hasta de 11 smmlv y a un subsidio de sostenimiento de 1.5 smmlv por semestre.

[6] En adelante Fondo para las Víctimas del Conflicto Armado.

- [7] Condonación del 100% del crédito una vez se obtenga el grado académico.
- [8] Mientras se encontraba cursando 5º semestre de derecho.
- [9] Convocatoria para el período 2015-II.
- [10] Cuaderno de primera instancia. Folio 8.
- [11] Cuaderno de primera instancia. Folio 12.
- [12] Cuaderno de primera instancia. Folio 13.
- [13] Cuaderno de primera instancia. Folio 14.
- [14] Cuaderno de primera instancia. Folio 15.
- [15] Cuaderno de primera instancia. Folio 16.
- [16] Cuaderno de primera instancia. Folio 17.
- [17] Cuaderno de primera instancia. Folio 19.
- [18] Cuaderno de primera instancia. Folio 21.
- [19] Cuaderno de primera instancia. Folio 22.
- [20] Cuaderno de primera instancia. Folios 51 y 52.
- [21] Cuaderno de la Corte. Folios 86 a 90.
- [22] Según lo indicado por el Icetex, a la Convocatoria se asignaron \$17.000.000.000.
- [23] Cuaderno de la Corte. Folios 102 a 109.
- [24] Cuaderno de la Corte. Folios 110 a 114.
- [25] Cuaderno de la Corte. Folios 115 a 120.
- [27] Cuaderno de la Corte. Folios 138 y 139.

[28] Cuaderno de la Corte. Folio 125.

[29] Cuaderno de la Corte. Folio 124.

[30] Cuaderno de la Corte. Folio 123.

[31] Cuaderno de la Corte. Folios 130 y 131.

[32] Cuaderno de la Corte. Folio 365.

[33] Sentencia T-080 de 2018. A su vez, el perjuicio irremediable ha sido definido bajo ciertos supuestos rigurosos de inminencia, gravedad, urgencia e impostergabilidad.

[34] “Artículo 6. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: //

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.”

[35] Las personas de la tercera edad, discapacitadas, mujeres cabeza de familia, población desplazada, niños y niñas, entre otros.

[36] Sentencia T-341 de 2016, SU-655 de 2017 y Sentencia T-393 de 2018, entre otras.

[37] Sentencia T-083 de 2018.

[38] Por el cual se adoptan los Estatutos del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez- Icetex.

[39] Acuerdo n°. 013 de 2007. “Artículo 34. RÉGIMEN JURÍDICO. Los actos que realice el ICETEX para el desarrollo de sus actividades comerciales o de gestión económica y financiera, así como aquellos que expida para el cumplimiento de sus funciones administrativas, estarán sujetos a las disposiciones del derecho privado.”

[40] Ley 1002 de 2005, artículo 2º.

[41] Conforme al artículo 2221 del Código Civil, el mutuo o préstamo de consumo es un

contrato en que una de las partes entrega a la otra cierta cantidad de cosas fungibles con cargo de restituir otras tantas del mismo género y calidad. En materia comercial, el artículo 1163 del Código de Comercio, indica que salvo expreso pacto en contrario, el mutuario deberá pagar al mutuante los intereses legales comerciales de las sumas de dinero o de las cosas recibidas en mutuo.

[42] Ley 1564 de 2012, artículo 422.

[43] Sentencia T-309 de 2016.

[44] Ib.

[45] Sentencia T-013 de 2017.

[46] Sentencia T-013 de 2017.

[47] Sentencia T-407 A de 2018.

[48] Ib.

[49] Sentencia T-299 de 2018.

[50] Sentencia T-556 de 2015.

[51] Sentencia T-309 de 2016.

[52] Se reseña la sentencia T-632 de 2017. M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

[53] Sentencia T-743 de 2013.

[54] Sentencias T-321 de 2007 y T-013 de 2017.

[55] “Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será

obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica (...).”

[56] “Artículo 68. Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión. La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones de educación. (...) Los padres de familia tendrán derecho de escoger el tipo de educación para sus hijos menores. En los establecimientos del Estado ninguna persona podrá ser obligada a recibir educación religiosa. Las integrantes de los grupos étnicos tendrán derecho a una formación que respete y desarrolle su identidad cultural. La erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales, son obligaciones especiales del Estado”.

[57] “Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.”

[58] Sentencia T-1026 de 2012.

[59] “Artículo 70. El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional. La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación”.

[60] “Artículo 71. La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades”.

[61] Sentencias T-1227 de 2005, T-787 de 2006, T-550 de 2007 y T-805 de 2007, T-781 de 2010, entre otras.

[62] “(...) La educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas: a) Disponibilidad. Debe haber instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente en el ámbito del Estado Parte. (...) b) Accesibilidad. Las instituciones y los programas de enseñanza han de ser accesibles a todos, sin discriminación, en el ámbito del Estado Parte. La accesibilidad consta de tres dimensiones que coinciden parcialmente: No discriminación. La educación debe ser accesible a todos, especialmente a los grupos no vulnerables de hecho y de derecho, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos (véanse los párrafos 31 a 37 sobre la no discriminación); Accesibilidad material. La educación ha de ser asequible materialmente, ya sea por su localización geográfica de acceso razonable (por ejemplo, una escuela vecinal) o por medio de la tecnología moderna (mediante el acceso a programas de educación a distancia); Accesibilidad económica. La educación ha de estar al alcance de todos. Esta dimensión de la accesibilidad está condicionada por las diferencias de redacción del párrafo 2 del artículo 13 respecto de la enseñanza primaria, secundaria y superior: mientras que la enseñanza primaria ha de ser gratuita para todos, se pide a los Estados Partes que implanten gradualmente la enseñanza secundaria y superior gratuita. c) Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres (...). d) Adaptabilidad. La educación ha de tener la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados.”

[63] Sentencias T-529 de 2015 y T-679 de 2016.

[64] Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 13 “El derecho a la educación”, párr. 6.

[65] Ib.

[66] Ib. Párr. 32.

[67] Ib. Párr. 6.

[69] Sentencia T-781 de 2010.

[70] Sentencia T-845 de 2010.

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

[72] Sentencia T-138 de 2016.

[73] Sentencia T-013 de 2017.

[74] Sentencia T-689 de 2016.

[75] Adoptada por la Ley 12 de 1991.

[76] Sentencia T-291 de 2009.

[77] Sentencia T-030 de 2017.

[78] “Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.

[79] “Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley”.

[80] “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”

[81] Sentencia C-410 de 1994. Reiterada en la sentencia C-964 de 2003.

[82] Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

[83] Sentencia T-293 de 2017.

[84] Sentencia T-099 de 2015.

[85] Sentencia T-030 de 2017.

[86] Sentencia C-093 de 2001.

[87] Sentencia C-673 de 2001.

[88] Ib.

[89] Sentencia C-445 de 1995. En concordancia, la sentencia T-030 de 2017.

[90] Sentencia T-030 de 2017.

[91] Ib.

[93] Entre otros. Cfr.
<https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/el-icetex/quienes-somos/el-icetex-objetivos>.

[94] Artículo 5, Acuerdo nº. 013 de 2007, por medio del cual se adoptan los estatutos del Icetex.

[95] Sentencia T-013 de 2017.

[96] Artículo 8, Acuerdo 025 de 2017, por medio del cual se adopta el Reglamento de Crédito del Icetex. El Reglamento de Crédito Educativo vigente para la época de adjudicación del crédito del accionante (Acuerdo 029 de 2007), también contemplaba la modalidad de sostenimiento bajo los mismos supuestos.

[97] De conformidad con el artículo 15 del Acuerdo en cita, “el 25% del crédito destinado a sostenimiento se registrará como subsidio, cuando el beneficiario reúne los requisitos establecidos”. Igualmente se indicaba: “Subsidios: Los beneficiarios del crédito modalidad Acces, registrados en los niveles 1 y 2 del Sisbén (...) podrán obtener un subsidio de acuerdo con las cuantías establecidas en el presente reglamento”.

[98] A su vez modificado por el artículo 23 del 2011.

[99] Mediante el Acuerdo nº. 012 de 2018, por el cual se modifica el Reglamento de Crédito Educativo del Icetex en cuanto a excepciones de condonación de créditos educativos.

[100] Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

[101] Artículo 4°. Reglamento Operativo.

[102] Dentro de este ítem se aprecian el subcriterio de: pertenecer al Sisbén 1 y 2.

[103] Subcriterios: programa académico con Acreditación del Alta Calidad del Consejo Nacional de Acreditación; y disminución de las tasas de deserción reportada en el Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior –SPADIES-.

[104] Subcriterios: mujeres, mujeres cabeza de familia, víctimas de violencia sexual, grupos étnicos, población afrodescendiente; personas en situación de discapacidad o dishabilidad.

[105] Subcriterios: sujetos de reparación colectiva, mesa de víctimas; retiro y/o reubicación en la ciudad de Bogotá.

[106] El artículo 134 de la Ley 1448 de 2011, indica que el Gobierno Nacional, a través de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, debe implementar el Programa de Acompañamiento para promover una inversión adecuada de los recursos que la víctima recibe a título de indemnización administrativa.

[107] Por su parte, en la sentencia T-1044 de 2010, la Corte conoció de la presunta violación de los derechos fundamentales a la educación y al debido proceso administrativo del actor, supuestamente conculcados por el Icetex con su decisión de no renovar un crédito educativo que le había sido otorgado al accionante y que venía renovándose reiteradamente en varias ocasiones. En el caso concreto se argumentó que la actuación de la entidad de no autorizar el aplazamiento del crédito se tornaba irregular, al no tener en cuenta la condición de secuestrado y desplazado del actor; en tal sentido se ordenó por esa única vez inaplicar el Reglamento de Crédito Educativo, advirtiéndose que: “este caso no constituye precedente válido que, de manera general, justifique el cambio de las políticas públicas en materia de créditos educativos diseñada por el Gobierno nacional a

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

[108] En el 2013, a través de la providencia T-933, se examinó el recurso de amparo promovido en favor de “Mauricio”, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad, la vida digna y el mínimo vital, tras la negativa del Icetex de condonar la deuda que adquirieron sus padres con esta entidad para que el joven accediera a sus estudios superiores bajo la modalidad de una línea de crédito especial dirigida a personas con diferentes discapacidades. En concreto se sostuvo que “Mauricio” nunca podría cumplir el requisito contenido en el numeral b del artículo 44 del Reglamento del Crédito Educativo, el cual consagraba que el crédito se condonaría “por el hecho sobreviniente de invalidez del beneficiario, la cual se acredita con el certificado expedido por la autoridad competente”, en razón a que el joven, al momento de acceder al crédito, ya tenía una pérdida de capacidad laboral superior al 50%, circunstancia que se agudizó al finalizar sus estudios. La Sala encontró que la norma del Reglamento del Crédito Educativo vulneraba el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad al no contemplar ajustes razonables que tuvieran en cuenta sus circunstancias específicas. En esa medida, se evidenció una barrera de tipo jurídico para las personas con discapacidad, pues las causales de condonación dejaban de lado las necesidades de este grupo poblacional, lo cual contravenía el espíritu de la garantía del acceso a la educación superior de las personas con discapacidad de forma incluyente. Por tanto, se inaplicó el Reglamento, y se ordenó al Icetex efectuar los ajustes razonables del mismo, en lo que respecta a los eventos en que procede la figura de la condonación de la deuda, teniendo en cuenta las necesidades específicas de la población con discapacidad.

[109] En el fallo T-036 de 2015, tras analizar el caso puesto a consideración de la Sala, se pudo establecer que la accionante se encontraba desde su nacimiento en situación de discapacidad, razón por la cual se le dificultaba ingresar al mercado laboral; igualmente se determinó que la norma del Reglamento del Crédito Educativo del Icetex no regulaba la situación en la cual el beneficiario no se encontraba en posibilidad de pagar las cuotas al encontrarse en situación de discapacidad desde antes de adquirir el crédito; y, aunque el ente creó una línea especial para la adquisición de esta clase de créditos, no contemplaba para el pago de la deuda un trato favorable para las personas en situación de discapacidad. Por ello, se estableció que la regulación de la condonación resultaba abiertamente

discriminatoria, toda vez que no contemplaba las hipótesis de: (i) si el beneficiario tenía una pérdida de capacidad laboral inferior al 50% o, si por el contrario (ii) contaba con una PCL igual o superior al 50% desde su nacimiento. Por último, se reiteró que el Icetex debía realizar los ajustes del reglamento que posibilitaran medidas afirmativas de cara a este grupo poblacional.

[110] En sentido similar, en la decisión T-508 de 2016 se examinaron cinco casos relacionados con solicitudes de amparo elevadas por jóvenes beneficiarios del programa institucional “Ser Pilo Paga”. Cuatro de ellos solicitaron la protección de los derechos fundamentales a la igualdad, la educación y el debido proceso, presuntamente vulnerados, ya que a pesar de haber sido reconocidos como beneficiarios, les fue negado el subsidio de sostenimiento por no encontrarse registrados en la base de datos del Sisbén. En el quinto caso se alegó la violación de los derechos fundamentales de un menor, al dejar de otorgarse un crédito condonable del programa “Ser Pilo Paga 2”, pues a la fecha de la solicitud, no se encontraba inscrito en la base de datos del Sisbén con los puntajes de corte establecidos en la convocatoria. La Corte puso de relieve la obligación que tienen las entidades públicas de mantener actualizada la información de la situación socioeconómica en la que se encuentran las personas, así como el derecho que tienen a la igualdad en la asignación de subsidios, con el fin de precisar en cada uno de los casos sometidos a revisión el cumplimiento de los requisitos necesarios para ordenar la entrega del subsidio de sostenimiento y la beca solicitada. Así mismo, encontró que la base de datos del Sisbén no había sido debidamente actualizada, lo que generó la negativa del Icetex frente a la concesión de los beneficios. Del mismo modo, en cuanto al derecho a la igualdad, se refirió que la educación presenta una clara injerencia en su efectividad, pues el acceso a similares posibilidades educativas se traducirá, necesariamente, en oportunidades comparables de evolución integral de tipo personal. Por lo expuesto, se concedió la protección constitucional, a través de órdenes de pago de los subsidios de sostenimiento y de inclusión en el programa “Ser Pilo Paga 2” (quinto caso).

[111] En la sentencia T-089 de 2017, el Icetex se había negado a reconocer el subsidio de sostenimiento a la joven beneficiaria de un crédito educativo en la línea de pregrado, modalidad “Acces”, por: (i) allegar un certificado del Sisbén que contenía el número de la tarjeta de identidad y no el de su cédula de ciudadanía; y (ii) no acreditar su condición de víctima de desplazamiento al momento de diligenciar la solicitud de crédito. Esta

Corporación determinó que las entidades encargadas de reconocer subsidios o incentivos que cumplan una finalidad educativa vulneran los derechos al debido proceso y la educación, cuando: (i) rechazan el acceso a un incentivo educativo exigiendo requisitos fijados en forma unilateral, que no fueron conocidos previamente por quien aspira a ser favorecido; (ii) suspenden un auxilio económico para educación, adquirido en debida forma; y (iii) suprimen la posibilidad de que los aspirantes a ser favorecidos con un subsidio económico para educación puedan aportar o controvertir pruebas para desvirtuar información desactualizada que conste en bases de datos consultadas por la entidad encargada de reconocer dicho subsidio. Concretamente, el Tribunal Constitucional estableció que Icetex vulneró el derecho al debido proceso y a la educación de la accionante, al negarle el subsidio de sostenimiento con fundamento en que no estaba registrada en la base de datos del Sisbén con su cédula de ciudadanía al momento de realizar el trámite, cuando ello no era factible pues tal documento estaba en tránsito de ser expedido. De esta forma ordenó reconocer el subsidio deprecado.

[112] Convenio Marco nº. 389 de 2013.

[113] Por el cual se adoptan los Estatutos del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez- Icetex.

[114] Acuerdo nº. 013 de 2007. “Artículo 34. RÉGIMEN JURÍDICO. Los actos que realice el ICETEX para el desarrollo de sus actividades comerciales o de gestión económica y financiera, así como aquellos que expida para el cumplimiento de sus funciones administrativas, estarán sujetos a las disposiciones del derecho privado. Artículo 35. RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN. Los contratos y demás actos jurídicos que deba celebrar y otorgar el ICETEX como entidad financiera de naturaleza especial, en desarrollo de su objeto y operaciones autorizadas, se sujetarán a las disposiciones del derecho privado”.

[115] Y demás entidades integrantes de la litis.

[116] En efecto, esta Corporación ha establecido que: “el hecho del desplazamiento forzado interno comporta una masiva, compleja, sistemática y continuada violación de derechos fundamentales, de suerte que el Gobierno Nacional y en general, las autoridades públicas, deben tomar medidas tendientes tanto a la prevención de la ocurrencia de nuevos desplazamientos, como a la estabilización socioeconómica de la población desplazada”.

Sentencia T-1044 de 2010.

[117] Artículo 51. Ley 1448 de 2011.

[118] Dentro de este ítem se aprecian el subcriterio de: pertenecer al Sisbén 1 y 2.

[119] Subcriterios: programa académico con Acreditación del Alta Calidad del Consejo Nacional de Acreditación; y disminución de las tasas de deserción reportada en el Sistema para la Prevención de la Deserción de la Educación Superior -SPADIES-.

[120] Subcriterios: mujeres, mujeres cabeza de familia, víctimas de violencia sexual, grupos étnicos, población afrodescendiente; personas en situación de discapacidad o dishabilidad.

[121] Subcriterios: sujetos de reparación colectiva, mesa de víctimas; retiro y/o reubicación en la ciudad de Bogotá.

[122] Según lo indicado en el Reglamento Interno, este criterio solo se califica para estudiantes que ingresen a primer o segundo semestre.

[123] Cuaderno de la Corte, folios 98 a 100. En la certificación se indican los criterios de selección, calificación y otorgamiento de créditos dentro de la Convocatoria 2015-II del Fondo para las Víctimas, así como el número de personas aprobadas tras la realización del proceso de calificación; los puntajes obtenidos, incluido el accionante; el puntaje asignado por cada criterio de calificación de aspirantes y los requisitos establecidos para posteriormente materializar la condonación del crédito. Respecto de los puntajes obtenidos por los aspirantes concretamente se indica que: “[d]urante el proceso de calificación del período 2015-II se aprobaron 1017 aspirantes en el Fondo de Reparación para el acceso, la permanencia y la graduación en educación superior para las víctimas del conflicto armado en Colombia con puntajes obtenidos que oscilan entre 90 y 130 puntos”.

[124] Modificado por el artículo 23 del 2011.

[125] “Artículo 86. Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales

fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública. La protección consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo. El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En ningún caso podrán transcurrir más de diez días entre la solicitud de tutela y su resolución. La ley establecerá los casos en los que la acción de tutela procede contra particulares encargados de la prestación de un servicio público o cuya conducta afecte grave y directamente el interés colectivo, o respecto de quienes el solicitante se halle en estado de subordinación o indefensión.”

[126] “Artículo 5o. Procedencia de la acción de tutela. La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito.” “Artículo 6o. Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentre el solicitante.”

[127] Esta tesis también puede ser consultada en las sentencias T-206 de 2013, T-762 de 2014 y T-402 de 2018, entre otras.

[128] Sentencias T-1076 de 2012, T-130 de 2014 y T-097 de 2018.

[129] Dicha tesis, puede ser consultada, entre otras, en las sentencias SU-975 de 2003, T-013 de 2007 y T-130 de 2014.