

Sentencia T-321/07

DERECHOS FUNDAMENTALES-Posturas y criterios orientadores que se han presentado en la Corte Constitucional

PRINCIPIO DE DIGNIDAD HUMANA-Contenido material

DERECHO A LA EDUCACION-Fundamental por conexidad con la dignidad humana

La Corte ha considerado que el derecho a la educación goza de naturaleza fundamental por su íntima relación con la dignidad humana en su dimensión de autonomía individual como quiera que su ejercicio comporta la elección de un proyecto de vida, a la vez que permite materializar otros valores, principios y derechos inherentes al ser humano.

DERECHO A LA EDUCACION-Consagración constitucional

DERECHO A LA EDUCACION-Libertad de escoger profesión u oficio/DERECHO A LA EDUCACION-Libre desarrollo de la personalidad

DERECHO A LA EDUCACION-Deber estatal de proveer mecanismos financieros que faciliten el acceso a la educación superior

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

ICETEX-Finalidad/ICETEX-Naturaleza jurídica de conformidad con la Ley 1002 de 2005/ICETEX-Funciones otorgadas por el Decreto 276 de 2004

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Ligado a la buena fe

BUENA FE-Presunción general

## PRINCIPIO DE LA BUENA FE DE LA ADMINISTRACION-Alcance

Esta exigencia que se predica de todas las relaciones de derecho, asume una entidad más significativa en aquéllas en que participa la administración, como quiera que en los inicios de la evolución del derecho administrativo, el Estado carecía de responsabilidad frente a los administrados, circunstancia cuya reminiscencia podría afectar el normal devenir de las situaciones jurídicas, si no hubiera, en la actualidad, plena claridad respecto de los principios que irradian la actividad del Estado, dentro de los que se destaca el de buena fe, en sus dimensiones de respeto por el acto propio y confianza legítima.

## ACTO PROPIO-Respeto

## PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA DEL ADMINISTRADO FRENTE A LAS ACTUACIONES ESTATALES-Aplicación

## PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA Y BUENA FE EN MATERIA DE EDUCACION

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Vulneración del ICETEX al crear falsa expectativa de renovación de crédito

DERECHO A LA EDUCACION DE ESTUDIANTES SOBRESALIENTES-Vulneración por omisión del ICETEX en desembolso de dinero/ICETEX-Desembolso oportuno de dineros para continuación de estudios

Las normas que regulan el crédito otorgado al accionante es que, como él lo manifiesta en el escrito de tutela, éste se confirió para cursar una carrera profesional completa, de manera que la interrupción en los desembolsos lesionan las expectativas que legítimamente fundó y atentan contra su derecho a la educación, como quiera que se encuentra acreditado, dentro del proceso, su limitación económica, de tal suerte que la decisión del ICETEX de no realizar nuevos desembolsos, seguramente redundará en la interrupción indefinida de sus estudios superiores, circunstancia que trunca sus aspiraciones de realización profesional y, de contera, lesiona intereses superiores del Estado como son la protección de las personas que se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta por su condición económica y la garantía del libre desarrollo de la personalidad y el acceso al conocimiento, entre otros.

Referencia: expediente T-1469144

Accionante: Nelson Antonio Vargas Ríos

Demandado: Municipio de Contratación (Santander) e ICETEX

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá D. C., tres (3) de mayo de dos mil siete (2007)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Nilson Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Bucaramanga y la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, dentro de la acción de tutela instaurada por Nelson Antonio Vargas Ríos contra el Municipio de Contratación (Santander) y el ICETEX.

### I. ANTECEDENTES

#### 1. Hechos

El 21 de julio de 2006 el señor Nelson Antonio Vargas Ríos instauró acción de tutela contra el municipio de Contratación (Santander) y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX-, por considerar que estas entidades se encontraban vulnerando su derecho fundamental a la educación, con base en los siguientes hechos:

El 15 de noviembre de 1996, el Municipio de Contratación (Santander) celebró con el ICETEX “contrato de fondos en administración” con el objeto de financiar la educación superior de los mejores bachilleres contrateños, de conformidad con las facultades que le fueran conferidas por el Concejo al Alcalde municipal a través del Acuerdo No. 017 del 26 de agosto de 1996, en el que se dispuso que a los estudiantes beneficiarios del programa que estuvieran clasificados en los niveles 1, 2 y 3 del Sisben, el crédito se destinaría a subsidiar el valor total de la matrícula académica y a cancelar una cuota de sostenimiento mensual equivalente a

un salario mínimo mensual vigente.

El 24 de enero de 1997 el ICETEX - Regional Santander y el Municipio de Contratación expedieron el reglamento operativo del fondo, en el que se señalaron los requisitos para ser beneficiario de un crédito educativo, dentro de los que se encuentran, entre otros, los de haber nacido en contratación, ser el mejor bachiller o el segundo mejor en caso de que el primero no haga uso del crédito y demostrar insuficiencia de recursos económicos.

El accionante, en su calidad de segundo mejor bachiller del Instituto Técnico Industrial Salesiano San Juan Bosco y por virtud de la renuncia expresa que el mejor bachiller hiciera del beneficio crediticio, adelantó las gestiones pertinentes para acceder al crédito educativo. Dicho trámite, que comportó la presentación de tres propuestas, concluyó con la aprobación del pago de la matrícula académica para cursar la carrera de Derecho en la Universidad Libre de Bogotá y con la asignación de una cuota para sostenimiento equivalente a uno y medio salarios mínimos por semestre.

Desde el momento en que le fue asignado el crédito, el actor se dirigió al órgano competente para hacer efectivo el artículo 3º del Acuerdo del Concejo Municipal de Contratación No. 017 de 1996, en virtud del cual, a los estudiantes beneficiarios se les debe cancelar una cuota de sostenimiento mensual equivalente a un salario mínimo mensual vigente.

En efecto, el 23 de junio de 2006 el actor elevó derecho de petición a la Junta Administradora del Fondo poniendo de presente el incumplimiento sistemático de tal norma y solicitando información sobre las gestiones realizadas para el efectivo cumplimiento de las obligaciones contraídas y sobre el estado financiero del fondo.

En respuesta a esta solicitud, el 28 de junio de 2006, el ICETEX le manifestó al actor que no había recursos en el fondo para efectuar el desembolso correspondiente al próximo semestre.

El accionante sostiene que en la actualidad no cuenta con un empleo remunerado, que se encuentra clasificado en el nivel I de la encuesta SISBEN y que carece de los recursos económicos para costear sus gastos personales, por lo que, de persistir las circunstancias expuestas, se verá obligado a abandonar sus estudios.

## 2. Fundamentos de la Acción y Pretensiones

El accionante considera que la respuesta obtenida por el ICETEX en el sentido de que no hay recursos suficientes para realizar el desembolso del próximo período académico vulnera su derecho fundamental a la educación.

En efecto, señala que el ICETEX ha asumido una actitud negligente en cuanto a la administración del fondo, en la medida en que no realizó ninguna gestión tendiente a conseguir que el municipio de Contratación cumpliera con su obligación de girar dineros al fondo, y en consideración a que dio prioridad a otros rubros, en lugar de cumplir con el pago oportuno y completo de la cuota de sostenimiento a que tiene derecho el actor como titular del crédito.

Por tanto, el accionante solicita al juez de tutela que le sea amparado su derecho fundamental a la educación y que, en consecuencia, se ordene al ICETEX y al Municipio de Contratación realizar las gestiones necesarias para que en el menor tiempo posible restablezcan el crédito condonable que le fue otorgado y que le sean cancelados los seis salarios mínimos correspondientes a la cuota de sostenimiento adeudados durante toda la carrera.

## 3. Oposición a la Demanda de Tutela

### 3.1. ICETEX

Mediante oficio presentado el primero de agosto de 2006, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), manifestó que el accionante tiene aprobado un crédito con cargo al fondo que constituyeron el ICETEX y el Municipio de Contratación, el cual se ha venido ejecutando semestralmente, de manera que el último desembolso correspondió a la matrícula del quinto año para el 2006 y el sostenimiento del primer semestre de 2006.

Ahora bien, frente a la solicitud de un nuevo desembolso de sostenimiento para el segundo semestre de 2006, el ICETEX solicitó al municipio de Contratación un aporte adicional, habida cuenta que el fondo no tiene disponibilidad.

La entidad accionada pone de presente que de acuerdo con la cláusula tercera del contrato

por el cual se constituyó el fondo, el desembolso del crédito se efectúa siempre que se cuente con recursos disponibles en el fondo.

El Alcalde del municipio de Contratación dio contestación a la acción de tutela mediante oficio presentado el 2 de agosto de 2006, en el que puso de presente que el convenio para la constitución del fondo para financiar la educación de los mejores bachilleres del municipio tenía un término establecido. En efecto, el Concejo Municipal, mediante Acuerdo 017 de 1996, autorizó al Alcalde a destinar al fondo diez millones de pesos (\$10'000.000) en 1996 y doce millones de pesos (\$12'000.000) en 1997, año en el que se vencía dicha autorización.

El demandado señala que cumplió con los aportes referidos y que debe entenderse que el fondo funcionaría hasta que se agotaran los recursos, fecha a partir de la cual éste se liquidaría por inexistencia de dineros.

Así, refiere el Alcalde del Municipio de Contratación que le es imposible atender el requerimiento del ICETEX en el sentido de realizar nuevos aportes, por cuanto la autorización del Concejo para tal propósito se encuentra vencida, no existe disponibilidad presupuestal y, adicionalmente, de conformidad con la Ley 715 de 2001, los municipios no certificados tienen limitada la competencia en materia educativa a proyectos de educación básica y media vocacional.

Finalmente señala que ni el ICETEX ni el municipio le están negando al accionante el derecho a estudiar, de manera que si éste desea seguir adelante con su carrera puede acogerse a algún programa de crédito educativo que brinda el Gobierno. Adicionalmente precisa que no es admisible sostener que el municipio o el ICETEX adquieren un compromiso de por vida con los beneficiarios, manifestación que acompasa con el señalamiento de que el accionante ya debía haber terminado sus estudios.

#### 4. Pruebas que Obran en el Expediente

En el expediente reposan, entre otras, las siguientes pruebas:

\* Contrato de fondos en administración entre el municipio de Contratación (S.S.) y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez -

Icetex. (Folios 2 a 5).

\* Reglamento Operativo del Fondo Municipio de Contratación – Icetex. (Folios 6 a 11).

\* Constancia de Estudios Secundarios proferida por el Instituto Técnico Industrial Salesiano San Juan Bosco. (Folio 12).

\* Acta del 5 de febrero de 2001 por la cual se aprueba el crédito educativo al accionante. (Folio 17).

\* Copia del derecho de petición elevado por el accionante a la Junta Administradora del Fondo. (Folios 19 a 20).

\* Respuesta del ICETEX al derecho de petición, con fecha del 28 de junio de 2006. (Folio 22).

\* Acuerdo 017 de 1996 proferido por el Concejo Municipal de Contratación (Santander). (Folio 35).

## II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

### 1. Primera Instancia

Mediante providencia del ocho de agosto de 2006, el Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Bucaramanga resolvió el proceso de tutela promovido por el señor Nelson Antonio Vargas Ríos, para lo cual planteó dos problemas jurídicos a resolver: 1. “¿Es procedente la acción de tutela para solicitar el desembolso del crédito educativo correspondiente al segundo semestre de 2006?” y 2. “¿Es procedente por medio de esta acción ordenar (...) se cumpla con lo establecido con relación a desembolsar 1 SMLMV por mes cada semestre (...)?”.

Respecto del primer problema planteado, el Juez concluyó que el ICETEX debía cumplir con el desembolso correspondiente al segundo semestre de 2006, en atención a que se trataba de un compromiso adquirido y a que el beneficiario se trataba de una persona de bajos recursos.

El fallador consideró que debía cumplirse con la cláusula duodécima del contrato celebrado entre el ICETEX y el municipio de Contratación, que señala que éste tendrá una duración de

cinco años. Por lo tanto si este término no ha transcurrido para el estudiante, debe realizarse el desembolso para materializar los fines del beneficio crediticio y no truncar las expectativas profesionales del actor.

De igual forma dispone que las entidades demandadas deben destinar los recursos correspondientes para el cumplimiento futuro del convenio.

Ahora bien, frente al segundo planteamiento, el A-quo concluyó que la acción de amparo constitucional no es procedente para intentar el recobro de las cuotas de sostenimiento adeudadas por el ICETEX, por cuanto se trata de una pretensión netamente patrimonial, sin que exista un perjuicio irremediable que haga procedente la acción de tutela.

Consecuentemente el juez resolvió ordenar al ICETEX efectuar el desembolso del crédito educativo correspondiente al segundo semestre del 2006, e igualmente dispuso que el Alcalde del municipio de Contratación y el Concejo de esa municipalidad deberían destinar los recursos correspondientes para el cumplimiento futuro del convenio.

## 2. Impugnación del Fallo

### 2.1. Municipio de Contratación

Mediante escrito presentado el 14 de agosto de 2006, el Alcalde del municipio de Contratación impugnó el fallo de primera instancia y solicitó la revocatoria del mismo por cuanto, en su criterio, no es posible obligar al municipio a destinar nuevos recursos para el fondo, habida cuenta que la autorización otorgada por el Concejo municipal para tales efectos vencía en 1997.

Señala, de otra parte, que no es obligación del Estado garantizar la educación superior y que, de acuerdo con la Ley 715 de 2001, los municipios no certificados no tienen competencia en materia de financiación de educación superior.

Finalmente, señala que en el reglamento del fondo quedó consagrado que solamente se cubrirían los gastos de becas-créditos con el monto real de recursos que existieran en el fondo, por lo que en ausencia de liquidez, éste debe liquidarse. Adicionalmente anota que el accionante lleva más de diez años cursando diferentes carreras, por lo que es imposible disponer de recursos hasta que el beneficiario quiera terminar sus estudios superiores.

## 2.2. Nelson Antonio Vargas Ríos

En efecto, respecto del aserto del juez alrededor de la cláusula duodécima del contrato por el cual se establece el fondo, el accionante señala que si bien es cierto que para el contrato se estableció una duración de cinco años, también lo es que de no mediar manifestación expresa de alguna de las partes en sentido contrario, el contrato se renovará automáticamente por otros cinco años. De tal suerte, como tal manifestación no tuvo ocurrencia, el contrato se encuentra vigente en su primera prórroga. Adicionalmente, aclaró que el término de cinco años se predica respecto del contrato y no se refiere al tiempo de vigencia del crédito otorgado, porque según el contrato tal crédito se destina para la financiación de carreras completas.

Respecto de la orden dada en la parte resolutive de la sentencia, el accionante señala que la limitación del alcance del fallo al desembolso del segundo semestre de 2006 puede implicar la falta de pago de la matrícula y las cuotas de sostenimiento en los dos semestres del año 2007 que le hacen falta para terminar la carrera.

Por otro lado, el accionante impugna la decisión de no ordenar el pago de las cuotas de sostenimiento adeudadas durante toda la carrera, para lo cual señala que debe darse cumplimiento a las normas que regulan el crédito de que es beneficiario en las que se consagra dicha cuota de sostenimiento.

## 2.3. ICETEX

Mediante oficio presentado el 14 de agosto de 2006, el ICETEX impugnó el fallo de primera instancia, no sin antes advertir que en cumplimiento del mismo procedió a tramitar el desembolso del crédito educativo correspondiente al segundo semestre del 2006 al accionante.

El primer argumento del disenso radica en que, en su criterio, el juez de tutela valoró indebidamente las pruebas, como quiera que de acuerdo con los documentos allegados al proceso resulta claro que el ICETEX sólo es responsable hasta el monto de las sumas depositadas por el municipio, de manera que la orden consignada en la Sentencia desconoce las normas sobre la materia.

De otra parte, la entidad demandada considera que no ha vulnerado ningún derecho fundamental del accionante, habida cuenta que éste no se encuentra en las condiciones de edad ni nivel educativo respecto de los cuales la educación se considera como fundamental.

### 3. Segunda Instancia.

Mediante providencia del 24 de agosto de 2006, la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga revocó en su totalidad el fallo del A-quo, considerando en primer lugar que el Municipio de contratación, a través del ICETEX, no se comprometió con el accionante a garantizar que culminara una carrera completa, sino que otorgó un auxilio educativo con fondos limitados a dos años de gestión presupuestal, de manera que al agotarse los recursos, el actor no puede exigir mayores derechos.

De otra parte precisa que las pretensiones del actor deben ser debatidas en sede de un proceso contencioso administrativo, en la medida en que el juez de tutela no es el competente para ordenar los pagos solicitados, porque de hacerlo, estaría supliendo al órgano competente.

En suma, el juez de segunda instancia considera que no existe trasgresión del derecho fundamental a la educación del actor, por cuanto, en su criterio, la falta de recursos del fondo, extingue la posibilidad de exigir el beneficio económico conferido, toda vez que el Municipio no se encuentra expresa y claramente obligado a aportar recursos ad infinitum o por el término de una carrera completa.

## III. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia.

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

### 2. Problema Jurídico

Corresponde a esta Sala determinar si las entidades demandadas se encuentran vulnerando

el derecho fundamental de educación del actor, como quiera que el ICETEX le ha manifestado que no puede seguir realizando los desembolsos para el financiamiento de la carrera profesional que cursa el actor, por falta de recursos en el fondo constituido por éste y el Municipio de Contratación para el financiamiento de estudios superiores de los bachilleres destacados de esta municipalidad.

Para tal efecto, la Sala reiterará la jurisprudencia constitucional sobre el carácter fundamental del derecho a la educación, a la vez que revisará el precedente fijado por esta Corporación en materia del principio de la buena fe, en su dimensión de confianza legítima, en aras de verificar, en el caso concreto, si la suspensión del crédito conferido al accionante vulnera el derecho fundamental invocado.

### 3. Derecho Fundamental a la Educación

En materia de la determinación de la naturaleza fundamental de los derechos, la Corte Constitucional ha oscilado entre diferentes posturas y criterios orientadores que van desde la idea de que se trata de derechos subjetivos de aplicación inmediata<sup>1</sup> hasta la concepción de que son aquellos de carácter esencial e inalienable para la persona<sup>2</sup>.

Ahora bien, en Sentencia T-227 de 2003, tras un escrutinio de las diferentes posturas asumidas por la Corte respecto de esta materia, se concluyó que “será fundamental todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo. Es decir, en la medida en que resulte necesario para lograr la libertad de elección de un plan de vida concreto y la posibilidad de funcionar en sociedad y desarrollar un papel activo en ella”<sup>3</sup>.

De esta forma, en dicha Sentencia se pone de presente que el criterio preponderantemente acogido por la Corporación para la calificación de fundamental de un derecho subjetivo es el de la dignidad humana, concepto que también ha sido objeto de diferentes interpretaciones<sup>4</sup>. En efecto, en Sentencia T-881 de 2002, la Corte concluyó que “el referente concreto de la dignidad humana está vinculado con tres ámbitos exclusivos de la persona natural: la autonomía individual (materializada en la posibilidad de elegir un proyecto de vida y de determinarse según esa elección), unas condiciones de vida cualificadas (referidas a las circunstancias materiales necesarias para desarrollar el proyecto de vida) y la intangibilidad del cuerpo y del espíritu (entendida como integridad física y espiritual, presupuesta para la

realización del proyecto de vida)”<sup>5</sup>.

En seguimiento de estos criterios, la Corte ha considerado que el derecho a la educación goza de naturaleza fundamental por su íntima relación con la dignidad humana en su dimensión de autonomía individual como quiera que su ejercicio comporta la elección de un proyecto de vida, a la vez que permite materializar otros valores, principios y derechos inherentes al ser humano.

Así, el artículo 67 de la Constitución Política establece que la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social. Adicionalmente prescribe que con su ejercicio se procura el acceso al conocimiento, valor inherente a la naturaleza humana que constituye punto de partida para el desarrollo integral de su personalidad<sup>6</sup>, declarado en el preámbulo de la Carta como una de las garantías por las que ésta propende.

De igual manera, la jurisprudencia de este Alto Tribunal ha señalado que el derecho a la educación se erige en presupuesto básico para el ejercicio de otros derechos tales como la libertad de escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad y la igualdad, entre otros<sup>7</sup>.

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.

Ahora bien, es pertinente referir que en materia del ejercicio del derecho fundamental de educación, el Estado sólo tiene la obligación de garantizarla en un rango de edad y un nivel educativo determinados. Así, el inciso tercero del artículo 67 de la Carta Política dispone que la educación 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.

No obstante que el Estado no tiene obligación directa en la garantía del ejercicio del derecho de educación en niveles de estudios superiores ni frente a personas mayores de quince años, la Constitución lo hace responsable de la educación, conjuntamente con la familia y la sociedad, por lo que tiene el deber de procurar el acceso progresivo de las personas a los distintos niveles de escolaridad, mediante la adopción de diferentes medidas, dentro de las

que se destaca, por expreso mandato constitucional, la obligación de facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

El cumplimiento de este deber radicado constitucionalmente en cabeza del Estado, ha sido encomendado al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” (ICETEX)<sup>8</sup>, cuya importancia ha sido reconocida por esta Corporación, como quiera que su objetivo de fomentar y promover el desarrollo educativo de la nación, se dirige de manera directa a la realización del individuo, de tal suerte que éste pueda integrarse de manera efectiva a la sociedad.

De conformidad con la Ley 1002 de 2005, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” (ICETEX), creado mediante el Decreto 2586 de 1950, se transformó en una entidad financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional.

De acuerdo con el artículo segundo de la Ley 1002 de 2005, el ICETEX “tendrá por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros. El Icetex cumplirá su objeto con criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa, en condiciones de equidad territorial. Igualmente otorgará subsidios para el acceso y permanencia en la educación superior de los estudiantes de estratos 1, 2 y 3”.

Dentro de las funciones que cumple el ICETEX, de conformidad con lo dispuesto en el artículo tercero del Decreto 276 de 2004, se encuentran las siguientes:

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

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

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

(...)

5. Concertar alianzas estratégicas con entidades públicas o privadas, del orden nacional o internacional para cofinanciar la matrícula de los ciudadanos colombianos en la educación superior, de acuerdo con las políticas y reglamentos del Instituto.

(...)

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

8. Administrar y adjudicar los recursos que por cualquier concepto reciban las entidades del Estado, para ser utilizados como becas, subsidios o créditos educativos acorde con las políticas, planes y programas trazados por el Gobierno Nacional.

9. Administrar los fondos públicos destinados a cubrir los gastos de educación formal, no formal e informal de los funcionarios del Estado.

10. Administrar los fondos de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, destinados a la financiación de estudiantes colombianos en el país y en el exterior.

(...)

16. Administrar por contrato o delegación los fondos destinados al sostenimiento de becas y préstamos para la educación media y superior”.

De esta forma, puede evidenciarse el importante papel que desempeña el ICETEX en el cumplimiento del deber que la Constitución impuso al Estado en el inciso final del artículo 69

constitucional, en el sentido de facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso a la educación superior, de manera que, por esta vía, el Estado tiende progresivamente a la provisión de mecanismos para que los asociados puedan realizarse personal y profesionalmente.

#### 4. Principio de la Buena Fe en su dimensión de Confianza Legítima

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, las relaciones entre sujetos jurídicos debe regirse por el principio de buena fe, que comporta de una parte, un deber de proceder con lealtad en las relaciones jurídicas y, de otra, el derecho a esperar que los demás procedan de la misma forma<sup>9</sup>. Esta exigencia que se predica de todas las relaciones de derecho, asume una entidad más significativa en aquéllas en que participa la administración, como quiera que en los inicios de la evolución del derecho administrativo, el Estado carecía de responsabilidad frente a los administrados, circunstancia cuya reminiscencia podría afectar el normal devenir de las situaciones jurídicas, si no hubiera, en la actualidad, plena claridad respecto de los principios que irradian la actividad del Estado, dentro de los que se destaca el de buena fe, en sus dimensiones de respeto por el acto propio y confianza legítima.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que el respeto por el acto propio contiene el deber de comportarse de manera consecuente con las actuaciones precedentes de manera que no se sorprenda a la otra parte con conductas que, por ser contrarias, defrauden sus expectativas legítimamente fundadas.

Por otro lado, respecto del principio de la confianza legítima la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido que éste consiste esencialmente en que el Estado y las autoridades que lo representan, no pueden modificar de manera inconsulta, las reglas de juego que gobiernan sus relaciones con los particulares<sup>10</sup>.

Sobre este principio ha dicho la Corte:

“La buena fe incorpora el valor ético de la confianza. En razón a esto tanto la administración como los administrados deben actuar conforme a las exigencias de la buena fe, sin olvidar “Que el derecho nunca debe ser manejado de espaldas a su fundamento ético que debe ser el factor informante y espiritualizador”<sup>11</sup>. Lo anterior implica que, así como la administración

pública no puede ejercer sus potestades defraudando la confianza debida a quienes con ella se relacionan, tampoco el administrado puede actuar en contra de aquellas exigencias éticas”<sup>12</sup>.

La Sala debe manifestar que la aplicación del principio de confianza legítima presupone la existencia de expectativas serias y fundadas, cuya conformación debe ser consecuente con actuaciones precedentes de la administración que generen la convicción de estabilidad en el estado de cosas anterior. No obstante, de este principio no se puede derivar la intangibilidad e inmutabilidad de las relaciones jurídicas que generan expectativas para los administrados; por el contrario, la interpretación del mismo debe hacerse bajo el entendido de que no aplica sobre derechos adquiridos, sino respecto de situaciones jurídicas susceptibles de modificación, de manera que la alteración de las mismas no puede suceder de forma abrupta e intempestiva, exigiéndose por tanto, de la administración, la asunción de medidas para que el cambio suceda de la forma menos traumática para el afectado<sup>13</sup>.

Este principio de confianza legítima ha sido aplicado por esta Corporación en diferentes escenarios, de los cuales vale la pena citar el de los vendedores ambulantes, en el que se suscitaba un conflicto entre el derecho al trabajo y el espacio público, que si bien se resolvía, en favor del interés general, por virtud del principio de confianza legítima se ordenaba a la administración asumir una serie de medidas tendientes a procurar la reubicación de los mismos.

En sentencia SU-360 de 1999, se dijo lo siguiente:

“Este principio se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, cuando la administración ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones. Por lo tanto, la confianza que el administrado deposita en la estabilidad de la actuación de la administración, es digna de protección y debe respetarse”<sup>14</sup>.

En dicha providencia, respecto del caso de los vendedores ambulantes, la Corporación arribó a las siguientes conclusiones que pueden aplicarse al presente caso: “Así las cosas, el principio de confianza legítima tendrá tres presupuestos. En primer lugar, la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; en segundo lugar, una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; por

último, la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad”<sup>15</sup>. De allí que, en las relaciones entre las autoridades del Estado y los particulares, en seguimiento del principio de la buena fe, sea exigible una coherencia en las actuaciones y un respeto por los compromisos adquiridos.

## 5. Caso Concreto

Para tal efecto, la Sala considera relevante, en primer lugar, destacar algunas normas que rigen el crédito otorgado al accionante. Así, se tiene que el Concejo Municipal de Contratación mediante Acuerdo No. 017 de 1996 concedió facultades al Alcalde municipal para celebrar convenios interadministrativos con el ICETEX, con el objeto de financiar carreras universitarias completas a bachilleres contrateños, a través de la apropiación de recursos fiscales del municipio, que debían ser administrados por el ICETEX, entidad que otorgaría los créditos a bachilleres oriundos de Contratación o residenciados en dicho municipio con anterioridad no inferior a seis años, que sean los mejores bachilleres de su promoción o los segundos mejores, en caso de que el primero no acepte el beneficio, y que carezcan de recursos económicos.

En desarrollo de las facultades conferidas por este Acuerdo, se suscribió el contrato de fondos en administración entre el municipio de Contratación y el ICETEX. La finalidad del fondo, de acuerdo con la cláusula segunda del contrato es “la financiación de la Educación Superior en cualquier Institución Educativa del país que se encuentre debidamente aprobada por el ICFES, en los niveles Tecnológico, Profesional y de Posgrado, por medio de créditos reembolsables en dinero o condonables por prestación de servicios (...)”.

La primera conclusión que se puede colegir de estas normas que regulan el crédito otorgado al accionante es que, como él lo manifiesta en el escrito de tutela, éste se confirió para cursar una carrera profesional completa, de manera que la interrupción en los desembolsos lesionan las expectativas que legítimamente fundó y atentan contra su derecho a la educación, como quiera que se encuentra acreditado, dentro del proceso, su limitación económica, de tal suerte que la decisión del ICETEX de no realizar nuevos desembolsos, seguramente redundará en la interrupción indefinida de sus estudios superiores, circunstancia que trunca sus aspiraciones de realización profesional y, de contera, lesiona intereses superiores del Estado como son la protección de las personas que se encuentran en

circunstancia de debilidad manifiesta por su condición económica y la garantía del libre desarrollo de la personalidad y el acceso al conocimiento, entre otros.

Avanzando en el análisis de las normas que rigen el crédito de que es beneficiario el accionante, es pertinente revisar las normas del contrato que fueron esgrimidas por las entidades accionadas para sustraerse del cumplimiento de la obligación de girar los fondos requeridos para la continuidad en los estudios del actor.

Así, la cláusula tercera del contrato es del siguiente tenor:

“CLÁUSULA TERCERA - VALOR DEL FONDO: inicialmente el Fondo tendrá un valor de: (\$10.000.000.00) DIEZ MILLONES DE PESOS M/CTE., según certificado de Disponibilidad Presupuestal. Para vigencias posteriores el valor del Fondo estará constituido por: a) por la totalidad de los recursos presupuestados por EL MUNICIPIO con destino al Fondo en cada vigencia; b) por los dineros provenientes de los prestamos que a partir de la vigencia del presente contrato se concedan y sean recaudados por EL ICETEX. Parágrafo 1: Sin perjuicio de lo anterior, el monto del fondo podrá ser incrementado por EL MUNICIPIO en la cuantía que considere pertinente en razón de los compromisos que adquiera. Parágrafo 2: EL ICETEX solo será responsable, para los efectos del presente contrato y de los que celebre con los beneficiarios en virtud del mismo, hasta por las sumas depositadas por EL MUNICIPIO, descontando el porcentaje correspondiente a los gastos que se causen por la Administración del Fondo. En consecuencia, EL ICETEX no girará suma alguna de dinero del presupuesto de gastos aprobado para cada beneficiario hasta tanto no lo haya recibido de EL MUNICIPIO”.

De la lectura de esta norma se puede concluir que el ICETEX sólo se encuentra obligado a hacer desembolsos en la medida en que el municipio disponga de los recursos para tal fin y que el Municipio de Contratación puede incrementar el valor del fondo en la cuantía que considera pertinente en razón de los compromisos que adquiera. En este orden de ideas, se tiene que para el caso concreto del accionante, el Municipio de Contratación se comprometió a financiar sus estudios superiores, de manera que, debió ser consecuente con dicho compromiso adquirido y elevar el valor del fondo de tal forma que pudiera sufragarse el valor completo de la carrera profesional elegida por el beneficiario.

Ahora, si bien una de las obligaciones del municipio consiste en hacer las apropiaciones necesarias para atender los compromisos del Fondo, el incumplimiento de la misma no puede

generar efectos adversos sobre los beneficiarios de los créditos de manera que se amenace la permanencia en el plantel educativo y el cabal ejercicio del derecho fundamental a la educación, de forma que se trunque el proceso formativo que dignifica a la persona y le provee de competencias para desenvolverse en comunidad.

Es por esto que la Sala no encuentra de recibo las razones esgrimidas por las entidades accionadas para sustraerse del pago de los semestres que le faltan al señor Nelson Antonio Vargas Ríos para terminar sus estudios superiores. En consecuencia, la Sala considera que el ICETEX ha debido desembolsar oportunamente los dineros para procurar la continuidad en el proceso formativo del accionante, sin que por ello pierda legitimidad ni oportunidad para reclamar del Municipio el cumplimiento de las obligaciones contraídas en el contrato referido.

Así las cosas, la Sala considera que en el momento en que el Municipio aprobó el crédito al accionante para cursar una carrera completa, generó la confianza legítima de que ello ocurriría, por lo que ésta no puede ser defraudada, toda vez que un comportamiento en tal sentido, no sólo vulneraría el principio de buena fe que debe irradiar las actuaciones de la administración, sino que cercenaría las oportunidades reales del accionante, quien no obstante ser una persona de escasos recursos y carecer de empleo, se trasladó de su municipio de origen a Bogotá, para realizar sus estudios superiores y realizarse personal y profesionalmente.

Por tanto, la Sala tutelaré el derecho fundamental a la educación del actor, en lo que tiene que ver con el desembolso del valor de la matrícula para los semestres que no han sido cursados, advirtiendo que la carrera de Derecho, en horario nocturno, en la Universidad Libre, tiene una duración de 6 años, que deben ser cubiertos en su totalidad por el crédito que el actor obtuvo, en su calidad de bachiller destacado del municipio de Contratación.

Es pertinente advertir, finalmente, en este punto, que los argumentos esgrimidos por las entidades demandadas y acogidas como ciertas por el juez de segunda instancia, en el sentido de que el actor lleva estudiando con cargo al crédito otorgado por el ICETEX y el Municipio de Contratación, más de diez años, no es cierto, tal como se desprende del acervo probatorio en el que se encuentra que si bien el accionante presentó tres propuestas de estudios, la primera fue negada por su alto costo y la segunda que fue aprobada, fue

sustituida oportunamente por el accionante sin que hubiera erogación de ningún tipo por parte del ICETEX.

En efecto, de acuerdo con las pruebas que reposan en el expediente se tiene que la Junta Administradora del Fondo constituido entre el Municipio de Contratación y el ICETEX, en sesión del 5 de febrero de 2001, aprobó el pago de la matrícula de la carrera de derecho en la Universidad Libre. Igualmente, de acuerdo a una certificación expedida el 8 de junio de 2006 por la Universidad Libre se tiene que el accionante, para tal fecha, se encontraba matriculado en quinto año de derecho, calendario A - nocturno. En este sentido, la Corte encuentra que el accionante se encuentra cursando los últimos semestres de la carrera, por lo que es fácil advertir que las afirmaciones de las entidades demandadas, en el sentido de que el actor lleva más de diez años estudiando, no encuentran un fundamento sólido.

Ahora bien, respecto de la pretensión complementaria del accionante por la cual solicita al juez de tutela que se ordene a las entidades demandadas el pago de la cuota de sostenimiento en cuantía mensual de un salario mínimo legal, la Sala considera que no hay lugar al amparo demandado, por cuanto la fijación de dicha cuota tuvo lugar desde el año 2001, a través de una actuación administrativa que no fue impugnada oportunamente.

Adicionalmente, la Sala encuentra que la Junta Administradora del Fondo tomó la decisión de conceder una cuota de sostenimiento de manera semestral en cuantía de un salario mínimo, en atención a que había consentido en otorgar el beneficio para una carrera que tenía un costo superior al inicialmente aprobado. En este orden de ideas, dada la escasez de recursos del Fondo, la Sala encuentra ajustado a las normas constitucionales la focalización prioritaria que tuvo el desembolso en materia de matrícula académica, por lo que el sacrificio que ocurrió en cuanto a la cuota de sostenimiento no aparece como un acto inconsulto y discriminatorio y mucho menos violatorio del derecho fundamental a la educación, habida cuenta que el actor ha podido cursar los nueve semestres de Derecho con la cuota asignada.

No obstante que la Sala no tutelaré el derecho de educación en lo que guarda relación con la cuota de sostenimiento, el accionante puede acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa para plantear su inconformidad respecto de la cuantía reconocida.

#### IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR las Sentencias proferidas por el Juzgado Séptimo Civil del Circuito de Bucaramanga y la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga.

SEGUNDO: TUTELAR el derecho fundamental a la educación del accionante y, en consecuencia, ORDENAR al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) que, en el término de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, efectúe el desembolso del crédito educativo correspondiente al próximo semestre académico que curse el accionante, conforme al beneficio conferido, y que proceda de igual forma, en el término oportuno para el desembolso de los semestres siguientes hasta que el accionante finalice de forma completa sus estudios superiores.

TERCERO: ORDENAR al Municipio de Contratación que, dentro de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes a la notificación del presente fallo y siempre que exista apropiación presupuestal suficiente, proceda a incrementar el valor del Fondo en la cuantía necesaria para garantizar el compromiso adquirido con el accionante en materia de financiación de sus estudios superiores hasta la culminación completa de los mismos. De no existir presupuesto disponible para cumplir con la presente orden, en el mismo plazo otorgado se deberán iniciar las gestiones que permitan apropiar los recursos necesarios para el cumplimiento de la misma, lo cual deberá, en todo caso, suceder en el curso de la presente vigencia fiscal.

QUINTO: Líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Sentencia SU-225 de 1998. En otras oportunidades, la Corte ha señalado que ciertos derechos se trasmutan en subjetivos y, por lo mismo, en fundamentales. Ver, por ejemplo, sentencia SU-819 de 1999.

2 Sentencias T-01 de 1992, T-462 de 1992, T-1306 de 2000.

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

4 En Sentencia T-881 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, la Corte identificó las siguientes tres líneas jurisprudenciales en materia de determinación del concepto de dignidad humana respecto del objeto de protección: "(i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)".

5 Corte Constitucional, Sentencia T-881 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

6 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-002 de 1992, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

8 El ICETEX fue creado por el Decreto-Ley 2586 de 1950. Dentro de las normas que lo han reformado cabe destacar las siguientes: Decreto 3155 de 1968, Ley 18 de 1988, Decreto 726 de 1989, Ley 30 de 1992, Decreto 2129 de 1992, Decreto 1953 de 1994 y Decreto 276 de 2004.

9 Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-544 de 1994 y C-496 de 1997, M.P. Jorge Arango Mejía.

10 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia T-689 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

11 Ibidem, Pág 59

12 Corte Constitucional, Sentencia T-689 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

13 Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-130 de 2004, M.P. Clara Inés Vargas.

14 Corte Constitucional, Sentencia SU-360 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

15 Corte Constitucional, Sentencia SU-360 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.