

TEMAS-SUBTEMAS

Sentencia T-343/21

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO-El medio de nulidad y restablecimiento del derecho no era idóneo ni eficaz para la garantía ius fundamental solicitada

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Accionada dio respuesta de fondo al derecho de petición, antes de la expedición del fallo de instancia

CONTRATO DE CREDITO EDUCATIVO-Existen circunstancias en las cuales la voluntad del deudor se ve afectada por hechos externos e imprevisibles que le impiden cumplir adecuadamente sus obligaciones

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

DERECHO A LA EDUCACION SUPERIOR-Fundamental y progresivo

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

DERECHO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR-Vulneración al dar por terminado crédito educativo sin tener en cuenta la condición de vulnerabilidad del accionante

(...) La entidad dio por terminado el crédito educativo ... por haber incumplido unos requisitos que, debido a su condición médica probada, eran imposibles de cumplir. Con su actuar, el ICETEX generó una barrera que contraría el derecho y al reconocimiento del nivel superior como una de sus prestaciones.

DERECHO A LA EDUCACION-Estándares mínimos y obligaciones de carácter progresivo

DERECHO DE PETICION-Núcleo esencial

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Contenido y alcance

ICETEX-Naturaleza jurídica

ICETEX-Papel en materia de fomento de la educación superior

Sentencia T-343/21

Referencia: Expediente T-8.218.117

Acción de tutela presentada por Luis Ángel Vides Polanco contra el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (ICETEX).

Procedencia: Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla.

Asunto: derechos fundamentales de petición y educación en relación con la solicitud y negativa de renovación de un crédito educativo otorgado por el ICETEX.

Magistrada sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D. C., once (11) de octubre de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado José Fernando Reyes Cuartas, y las Magistradas Cristina Pardo Schlesinger y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Conforme a lo consagrado en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, mediante Auto del 29 de junio de 2021 la Sala de Selección Número Seis de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, el expediente T-8.218.117, el cual, por reparto aleatorio, le correspondió a la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado.

I. I. ANTECEDENTES

El 13 de mayo de 2020, Luis Ángel Vides Polanco, a nombre propio, interpuso acción de tutela contra el ICETEX, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales de petición,

al debido proceso y a la educación. El escrito de tutela tiene como principales fundamentos fácticos la falta de respuesta de la solicitud presentada el 5 de marzo de 2020.

Hechos

* El accionante comenzó estudios de administración de empresas en la Universidad Simón Bolívar, sede Barranquilla, en el ciclo lectivo 2012-I. En el segundo semestre de ese mismo año, suscribió una obligación crediticia con el ICETEX, en la modalidad ACCES.

● Señaló que presentó trastornos mixtos de ansiedad, depresión y delirio desde el año 2014. En consecuencia, debe estar medicado y en muchas ocasiones ha sido internado en instituciones médicas para recibir tratamiento.

● El accionante sostuvo que, en razón de su situación, solicitó a la universidad el aplazamiento de los semestres académicos en tres ocasiones:

Primero, para el periodo 2014-I, debido a su estado de salud. En relación con él, el ICETEX imputó la causal de suspensión por “repetición del periodo ya financiado”.

Segundo, para el periodo de 2015-I, en el que debió asumir el costo del semestre por su cuenta, ya que el ICETEX se abstuvo de desembolsar el dinero con fundamento en que había hecho el pago con anterioridad, esto es, cuando pagó el periodo 2014-II.

Tercero, para el periodo 2016-II, cuando sufrió un cuadro severo de ansiedad.

● El 5 de marzo de 2020, cuando el crédito estaba en fase de pago o amortización, el accionante radicó solicitud ante el ICETEX. En esa petición explicó su cuadro clínico y pidió que no se tenga en cuenta los aplazamientos de los periodos académicos 2014-I, 2015-I y 2016-II. En consecuencia, solicitó a la entidad que renovara el crédito educativo para el segundo semestre de 2020.

● Indicó que, al momento de presentar la tutela, el ICETEX no había respondido su solicitud.

● El accionante afirmó que la entidad accionada vulneró sus derechos fundamentales. De una parte, transgredió el de petición, “en conexidad con el derecho al debido proceso”, porque no dio una respuesta oportuna y de fondo a sus solicitudes. Con esa omisión, el

ICETEX postergó la decisión sobre la situación de fondo expuesta en su solicitud. De otra parte, desconoció el derecho a la educación, porque dio por terminado el crédito con fundamento en la aplicación estricta del artículo 37 del reglamento operativo del ICETEX, sin tomar en consideración que su situación de salud le impidió continuar sus estudios.

● Desde esa perspectiva, el actor le solicitó al juez de tutela proteger sus derechos fundamentales de petición, al debido proceso y a la educación. En consecuencia, pidió ordenar al ICETEX: (i) no tener en consideración los aplazamientos de los periodos 2014-I, 2015-I y 2016-II, y (iii) renovar el crédito para el periodo 2020-II.

Actuaciones en sede de tutela

Contestación del ICETEX

Mediante memorial del 18 de mayo de 2020, la apoderada del ICETEX solicitó al juzgado negar el amparo de los derechos fundamentales invocados. En concreto, señaló que él: (i) era beneficiario de un crédito de líneas tradicionales ACCES, otorgado el 29 de junio de 2012 para el periodo 2012-II, y (ii) superó, de manera injustificada, el número de aplazamientos permitidos en los periodos 2014-II, 2015-I y 2016-II-. El ICETEX aplicó el artículo 67 de su Reglamento Operativo (Acuerdo 025 de 2017) y terminó el crédito. En particular, explicó que el accionante excedió el tope máximo de aplazamientos y el crédito fue bloqueado desde el periodo 2017-II. Además, informó que el crédito estuvo en estado de amortización desde el año 2018

De otra parte, la apoderada indicó que la entidad dio respuesta de fondo a la petición del accionante mediante comunicación del 18 de mayo de 2020 y que ésta fue enviada a las direcciones física y electrónica autorizadas por el actor. En dicha respuesta, el ICETEX informó al estudiante que: (i) al validar los soportes presentados por él, no halló justificación sobre los aplazamientos presentados en los periodos 2014-II, 2015-I y 2016-II; y (ii) no era procedente renovar el crédito, a causa del número de aplazamientos. Por esa razón, (iii) el crédito estaba bloqueado y en estado de amortización; y (iv) según los ajustes a los requisitos del reglamento operativo del ICETEX, él podría ser beneficiario de un nuevo crédito, por lo que le sugirió consultar con frecuencia la página web de la entidad para solicitarlo y acceder a él.

Decisiones objeto de revisión

Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 22 de mayo de 2020, el Juzgado 4º Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Barranquilla declaró la carencia actual de objeto por hecho superado. Evidenció que la solicitud presentada por el accionante fue resuelta con posterioridad a la presentación de la tutela y antes de que su trámite concluyera. Es decir, la presunta omisión generada por la falta de respuesta a la petición fue superada y, por lo tanto, el a quo no percibió necesaria la intervención del juez constitucional.

Impugnación

El 27 de mayo de 2020, el actor impugnó la sentencia de primera instancia. En particular, manifestó que el a quo no hizo referencia a la totalidad de los derechos fundamentales invocados en el escrito de tutela. El accionante resaltó que el ICETEX vulneró sus derechos al debido proceso y a la educación al aplicar de forma exegética el artículo 37 de su reglamento. Sin embargo, el juez no valoró los argumentos de hecho y de derecho, propuestos para demostrar la violación de esas garantías. Por lo tanto, le pidió al juez de segunda instancia analizar la transgresión de todos los derechos invocados, y emitir una decisión de fondo que resolviera integralmente la controversia.

Sentencia de segunda instancia

Mediante sentencia del 19 de junio de 2020, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla confirmó la decisión del a quo. En primer lugar, el Tribunal no evidenció la vulneración del derecho fundamental al debido proceso del accionante. De un lado, porque la accionada no negó la práctica de pruebas ni la procedencia de recursos en el trámite administrativo. De otro lado, porque fue el mismo accionante quien omitió hacer uso de los recursos y mecanismos establecidos por la ley dentro de ese procedimiento.

En segundo lugar, respecto al derecho fundamental a la educación, el Tribunal estudió si la respuesta otorgada por el ICETEX era proporcional, necesaria e idónea. Para la situación en concreto, consideró que las certificaciones médicas aportadas por el accionante correspondían a periodos posteriores al semestre 2016-II. En la contestación a la petición, la

entidad accionada comunicó al accionante que daba por terminado la obligación crediticia porque no existía una justificación para los aplazamientos de los periodos académicos. Entonces, el ad quem concluyó que la medida era proporcional e idónea, pues tenía como fundamento el reglamento del ICETEX y la entidad dejó abierta la posibilidad de que el estudiante obtenga un nuevo crédito.

Actuaciones en sede de revisión

En el trámite de revisión del expediente de la referencia, se realizaron las siguientes actuaciones:

Autos de pruebas

La Magistrada sustanciadora profirió los Autos del 5 y 27 de agosto de 2021, en los que ofició al ICETEX, a la Universidad Simón Bolívar, sede Barranquilla, y a Luis Ángel Vides Polanco para que respondieran algunas preguntas y remitieran información relevante para la resolución del caso.

A partir de las respuestas aportadas por las entidades, instituciones educativas y personas oficiadas, a continuación, se presenta una síntesis de los principales hallazgos:

* Luis Ángel Vides Polanco es un joven de 28 años diagnosticado con trastorno depresivo. Como consecuencia de esa patología recibe tratamiento psiquiátrico y medicación.

- El núcleo familiar del accionante se compone de su madre y sus dos hermanas (de 25 y 14 años). Su hermana de 25 años recibe ingresos por valor de un salario mínimo legal mensual vigente. El resto de la familia no percibe ningún ingreso.

- En abril de 2014, mientras estaba matriculado en el ciclo lectivo 2014-I, el accionante empezó a presentar cuadros delirantes psicóticos. En consecuencia, el 23 de abril de este mismo año fue incapacitado para recibir tratamiento psiquiátrico. Por esa razón, no completó el semestre académico.

- Debido a su estado de salud, el 30 de abril de 2014, la madre del estudiante, solicitó el aplazamiento del quinto semestre de administración de empresas a la Universidad Simón Bolívar. El 5 de mayo de ese mismo año, la institución universitaria dio respuesta a la

solicitud e informó que no era posible acceder a la petición de congelación o aplazamiento del valor del semestre académico porque esa petición debía ser presentada antes de iniciar las actividades académicas.

- En el año 2015, a pesar de estar matriculado para repetir el quinto semestre tuvo una fuerte recaída, razón por la cual debió suspender sus estudios. En particular, asistió recurrentemente a consultas médicas y recibió medicación. Sin embargo, no informó de esta situación ni a la Universidad Simón Bolívar ni al ICETEX.

- En el año 2016, mientras cursaba el semestre 2016-I, el psiquiatra Haroldo Martínez Pedraza recomendó “no dar continuidad a los estudios universitarios”. El estudiante culminó el semestre académico. Sin embargo, para el periodo 2016-II, no estudió porque la depresión “[le produjo] incluso deseos suicidas y la necesidad de estabilizarlo [fue] un asunto de vida o muerte”.

- Posteriormente, el 22 de septiembre de 2016, la madre del accionante radicó solicitud ante el ICETEX con el fin de que esa entidad suspendiera el desembolso del crédito para el semestre 2016-II. Como fundamento de su petición, indicó que su hijo padecía de depresión aguda y en el semestre 2016-I presentó una fuerte recaída. En el escrito, la madre hizo énfasis en que, por recomendación médica, su hijo no podía continuar sus estudios.

- En agosto de 2017, Vides Polanco solicitó al ICETEX que suspendiera el desembolso para el semestre académico 2017-II y que renovara el crédito en el semestre académico 2018-I, una vez su estado de salud mejorara. Explicó que padecía de trastorno de depresión aguda diagnosticado y, para probarlo, anexó copia de su historia clínica. En respuesta a la petición, el ICETEX le informó que: (i) en el periodo 2017-I no realizó la renovación de la obligación crediticia, y (ii), para entonces, el crédito estaba en estudio de plan de amortización (fase final) porque superó el número de aplazamientos permitidos por el Reglamento Operativo de la entidad. En consecuencia, no accedió a la solicitud de suspensión del desembolso.

* Por otra parte, está probado que a lo largo de la relación crediticia entre Luis Ángel Vides Polanco y el ICETEX se han presentado las siguientes situaciones:

● Una suspensión temporal de los desembolsos, solicitada por el accionante para el periodo 2017-I.

- La terminación del crédito y el consecuente traslado a etapa final de amortización, el 5 de enero de 2018, por haber sido suspendido tres veces y por haber omitido actualizar los datos.

- Dos interrupciones de la fase pago de la obligación, el 30 de noviembre de 2018 y el 30 de mayo de 2019, por lo que, el próximo pago del crédito debe hacerse a partir de enero de 2022.

- El crédito fue finalizado porque el estudiante incurrió en dos causales de terminación según el Acuerdo 025 de 2017 (Reglamento Operativo del ICETEX). En primer lugar, no presentó información sobre su desempeño académico, ni actualizó sus datos personales ni la del deudor solidario. En segundo lugar, suspendió el desembolso del crédito en más de dos ocasiones.

- Por último, en el periodo 2021-I, Luis Ángel Vides retomó sus estudios universitarios con la ayuda económica de su padre. En ese periodo, cursó y aprobó octavo semestre de administración de empresas. Sin embargo, no se matriculó para cursar el periodo 2021-II porque no contaba con recursos para continuar sus estudios.

. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

* Con fundamento en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos en el proceso de la referencia.

Asunto objeto de análisis y problemas jurídicos

- Luis Ángel Vides Polanco es un joven de 28 años que sufre de trastorno depresivo, recibe tratamiento psiquiátrico y medicación. El 13 de mayo de 2020, interpuso acción de tutela, a nombre propio, contra el ICETEX, en razón a que no dio respuesta a su solicitud de renovación del crédito educativo que había sido terminado por la entidad en el año 2017.

En consecuencia, el accionante pide que se amparen sus derechos fundamentales de petición, al debido proceso y a la educación y, por lo tanto, se ordene a la entidad accionada

no tener en consideración los aplazamientos de los periodos 2014-I, 2015-I y 2016-II; y renovar el crédito para el periodo 2020-II.

● Por su parte, el ICETEX informó que dio respuesta a la solicitud durante el trámite de primera instancia de la tutela. Además, afirmó que el accionante superó el número máximo de aplazamientos, no aportó documentos que justificaran ese hecho y omitió su deber de actualizar los datos en el sistema. De acuerdo con el artículo 67 del Acuerdo 025 de 2017, la entidad terminó la obligación crediticia. Por esa razón, considera que no procede la renovación solicitada por actor, quien deberá postularse para acceder a un nuevo crédito.

● La situación fáctica exige a la Sala examinar, en primer lugar, si en este caso la acción de tutela es procedente para: (i) solicitar una respuesta de fondo a la petición de renovación del crédito, y (ii) controvertir la decisión que negó la reanudación de la obligación crediticia. En caso de superar los requisitos de procedencia general de la acción de tutela, analizará el fondo del asunto, el cual plantea los siguientes interrogantes:

i. (i) ¿El ICETEX violó el derecho fundamental de petición del accionante, al no haber dado una respuesta a su solicitud dentro del término previsto en el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015?

Para resolver a este interrogante, primero, se estudiará el contenido y alcance del derecho fundamental de petición y segundo, la carencia actual de objeto por hecho superado. Con fundamento en estas consideraciones, se examinará la situación concreta.

() ¿El ICETEX desconoció el derecho a la educación del accionante, al no acceder a la petición de renovación del crédito a pesar de que él puso de presente que no pudo continuar sus estudios debido a su estado de salud?

Para resolver este problema, se estudiarán primero, el derecho a la educación superior y segundo, el ICETEX como institución financiera que facilita el acceso y la permanencia en niveles de formación académica superior. Con fundamento en tales consideraciones, la Sala resolverá el caso concreto.

Aunque el accionante alegó la vulneración de su derecho fundamental de petición “en conexidad con el derecho al debido proceso”, la Sala no advierte que exista alguna una

acción u omisión en concreto que suponga la violación del debido proceso. El accionante adscribió la vulneración al debido proceso a dos causas diferentes. De una parte, en el escrito de tutela, adujo que el ICETEX no respondió su petición. De otra parte, en el escrito de impugnación, sostuvo que el ICETEX se negó a renovar su crédito. Por lo tanto, al no evidenciarse una relación directa entre los hechos que originan las presuntas afectaciones de los derechos del accionante, esta Sala no planteará un problema jurídico relacionado con este derecho fundamental.

A continuación, se estudiarán los requisitos generales de procedencia en este caso.

Procedencia de la acción de tutela

Legitimación por activa

- El artículo 86 de la Constitución Política establece la facultad que tiene toda persona para interponer la tutela por sí misma o por quien actúe a su nombre, con el fin de reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados. La legitimidad para interponer la acción está regulada por el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, que dispone que ésta puede ser presentada directamente por el afectado.

En este caso, Luis Ángel Vides Polanco actúa en nombre propio y solicita la protección de los derechos fundamentales de petición, al debido proceso y a la educación, de los cuales es titular. Por lo tanto, está legitimado para actuar.

Legitimación por pasiva

- El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela puede promoverse ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales con ocasión de la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de 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.

- En particular, para la jurisprudencia constitucional la legitimación por pasiva en la acción de tutela hace referencia a la aptitud legal de la entidad contra quien se dirige la acción, de

ser la llamada responder por la vulneración o amenaza del derecho fundamental en caso de que la transgresión resulte demostrada.

- El ICETEX es una entidad financiera de naturaleza especial con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional. Fue la entidad con la que el accionante suscribió la obligación crediticia, terminó el crédito educativo y a la que le correspondía dar respuesta a la solicitud de renovación de la obligación crediticia, en los términos de la Ley 1755 de 2015.

En este orden de ideas, la tutela se dirige contra una entidad pública de naturaleza especial que fue acusada de violar los derechos fundamentales invocados por el accionante. En consecuencia, el ICETEX debería responder por la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales del accionante, en caso de que ésta se demuestre. Por lo tanto, la entidad accionada está legitimada por pasiva en el caso que se analiza.

Inmediatez

- La jurisprudencia constitucional ha resaltado que, de conformidad con el artículo 86 de la Constitución, la acción de tutela no tiene término de caducidad. Sin embargo, la solicitud de amparo debe formularse en un plazo razonable desde el momento en el que se produjo el hecho vulnerador. Este requisito responde al propósito de “protección inmediata” de los derechos fundamentales de este medio judicial, que implica que, pese a no existir un término específico para acudir al juez constitucional, las personas deben actuar diligentemente y presentar la acción en un tiempo razonable.

En este caso, el accionante radicó la solicitud de renovación del crédito el 5 de marzo de 2020. De conformidad con el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015, el ICETEX contaba con quince días hábiles para resolver la petición. Es decir que debió contestarla el 27 de marzo de 2020 y no lo hizo. Ante la falta de respuesta, el 13 de mayo de 2020 Vides Polanco interpuso esta acción de tutela. En este orden de ideas, el demandante tardó menos de dos meses en formularla, término que, a juicio de la Sala, demuestra el cumplimiento del requisito de inmediatez en relación con la posible vulneración del derecho fundamental de petición.

- Por otra parte, respecto al derecho fundamental a la educación, la actuación que

presuntamente vulnera esa prerrogativa es la respuesta en la que se negó la renovación del crédito educativo. Esa comunicación fue remitida al actor durante el trámite de la acción de tutela. Por lo tanto, para la Sala está acreditado también el requisito de inmediatez respecto de la posible vulneración del derecho a la educación.

Subsidiariedad

● El inciso 4º del artículo 86 de la Constitución consagra el principio de subsidiariedad como requisito de procedencia de la acción de tutela y determina que “[e]sta acción sólo 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”. Es decir que, si existen otros mecanismos de defensa judicial que resultan idóneos y eficaces para solicitar la protección de los derechos que se consideran amenazados o vulnerados, en principio, se debe recurrir a ellos y no a la tutela.

Sin embargo, aún cuando existan mecanismos dispuestos en el ordenamiento para la satisfacción de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 Superior y 6º del Decreto 2591 de 1991, la tutela es procedente si se acredita que: (i) el mecanismo principal no es idóneo ni eficaz, o (ii) que a pesar de ser apto no es lo suficientemente expedito para evitar que se configure un perjuicio irremediable.

● En cuanto al primer escenario descrito, esta Corporación ha estudiado la procedencia de la acción de tutela para controvertir actos administrativos particulares y concretos. En particular, la Sentencia T-822 de 2002 analizó la idoneidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho con el fin de determinar si este medio de defensa prevalecía sobre la acción de tutela en el asunto que valoró en esa oportunidad. La Corte determinó que, la tutela es improcedente cuando, de acuerdo con las circunstancias del caso concreto, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho puede proteger efectiva y adecuadamente los derechos fundamentales de las personas. En contraste, la acción de tutela prevalece sobre el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho cuando, por medio de esta última, no se pueden restablecer las garantías vulneradas de manera eficaz, oportuna e integral.

● A partir de los parámetros señalados, es necesario analizar si, en el caso particular, la

acción de tutela resulta procedente para proteger los derechos fundamentales de petición y a la educación de Luis Ángel Vides Polanco.

● En primer lugar, respecto al derecho fundamental de petición, este Tribunal ha señalado de forma reiterada que:

“(…) cuando se trata de proteger el derecho de petición, el ordenamiento jurídico colombiano no tiene previsto un medio de defensa judicial idóneo ni eficaz diferente de la acción de tutela, de modo que quien resulte afectado por la vulneración a este derecho fundamental no dispone de ningún mecanismo ordinario de naturaleza judicial que le permita efectivizar el mismo”.

De conformidad con el criterio anterior, y según se enunció en los antecedentes del presente asunto, el 5 de marzo de 2020, en ejercicio de su derecho fundamental de petición, el accionante radicó una solicitud ante el ICETEX. Ante la falta de respuesta por parte de la entidad, el estudiante presentó la acción de tutela de la referencia. Para la Sala está acreditado el requisito de subsidiariedad en relación con la presunta vulneración del derecho de petición porque no existe otro mecanismo judicial para que el accionante pueda obtener una respuesta

● En segundo lugar, respecto al derecho fundamental a la educación, esta Sala constata el cumplimiento del criterio de subsidiariedad según se expone a continuación:

● En varias oportunidades, este Tribunal ha estudiado acciones de tutela dirigidas a controvertir actos administrativos proferidos por el ICETEX, en los que la entidad se pronuncia sobre la relación contractual con el beneficiario de un crédito educativo. En concreto, la Corte ha analizado la idoneidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para hacer efectivo el derecho a la educación.

Por ejemplo, en la Sentencia T-1044 de 2010, esta Corporación estudió la tutela presentada por un estudiante que solicitó un crédito educativo (crédito a largo plazo tradicional) con el ICETEX para adelantar estudios universitarios. Mientras estudiaba, fue secuestrado por un grupo armado al margen de la ley, razón por la cual se retiró de la Universidad. Tiempo después, el accionante elevó una solicitud de renovación del crédito que había adquirido con la entidad. El ICETEX negó su petición porque durante más de dos años no había actualizado

la información sobre su desempeño académico y sus codeudores solidarios.

En esa decisión, la Corte estableció que la “negativa del ICETEX podría estar sujeta al control de la jurisdicción contencioso administrativa a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, por tratarse de un acto administrativo”. No obstante, al analizar la duración del proceso principal, concluyó que se cumplía el requisito de subsidiariedad porque exigirle agotar ese mecanismo podía tener como efecto que el accionante no culminara sus estudios.

Posteriormente, en la Sentencia T-036 de 2015 este Tribunal estudió el caso de una estudiante que adquirió un crédito educativo con el ICETEX en la modalidad ACCES, para cursar su carrera profesional. En varias ocasiones solicitó a la entidad la condonación de la deuda. Sin embargo, la entidad negó las peticiones por considerar que las condonaciones de los créditos educativos solo procedían ante la muerte o la invalidez sobreviniente del beneficiario.

En esa decisión, la Corte concluyó que la tutela era el mecanismo idóneo para proteger los derechos fundamentales de la accionante porque el asunto requería de una solución pronta. En ese sentido, indicó que no era exigible “someter el asunto a un proceso administrativo ordinario”. Con fundamento en el anterior razonamiento, la Corte encontró cumplido el requisito de subsidiariedad.

● Del mismo modo, en la Sentencia T-508 de 2016, la Corte estudio cuatro casos relacionados con personas beneficiarias de créditos con el ICETEX que solicitaban a la entidad que les otorgara subsidios de sostenimiento. Las peticiones fueron negadas por el ICETEX porque los accionantes no estaban registrados en las bases de datos del SISBEN, al momento de solicitar el crédito educativo.

La Corte encontró acreditado el requisito de subsidiariedad porque si bien los accionantes podían acudir a “los medios de control establecidos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, que prevén la posibilidad de solicitar la suspensión provisional de los actos”, este no era idóneo ni eficaz porque las circunstancias de vulnerabilidad de los accionantes hacían que no pudieran soportar la duración del proceso ante la jurisdicción contenciosa.

● En la Sentencia T-707 de 2017, este Tribunal estudió la acción de tutela presentada por el

padre de una estudiante a la que el ICETEX le negó la aprobación de un crédito condonable para el programa “Ser Pilo Paga 3” porque cuando se presentó como aspirante al crédito cometió un error al registrar su número de identificación.

En esa decisión, la Corte recalcó que en principio “la acción de tutela resulta improcedente contra los actos administrativos, por medio de los cuales el ICETEX no aprueba el reconocimiento y pago del crédito condonable que ofrece el programa ‘Ser Pilo Paga’ ”. Sin embargo, dadas las condiciones de la accionante, concluyó que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho era idóneo, mas no eficaz, porque su situación económica precaria hacía desproporcionado exigir que se sometiera a la duración del proceso contencioso.

- Por último, en la Sentencia T-469 de 2019, esta Corporación estudió el caso de una estudiante que solicitó un crédito con el ICETEX en modalidad “Tú Eliges” y el reconocimiento de un subsidio de sostenimiento. Sin embargo, el ICETEX negó este último con fundamento en restricciones presupuestales.

La Corte concluyó que exigirle a la accionante acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho era desproporcionado. Primero, porque su situación socioeconómica y la de su familia hacían difícil que acudiera a la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Segundo, porque estaba próxima a culminar sus estudios y, por lo tanto, no estaba en condiciones de esperar a que se desarrollara todo el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho.

- En síntesis, las decisiones emitidas por el ICETEX en las que se pronuncia sobre asuntos relacionados con la condonación, renovación, o terminación de beneficios constituyen actos administrativos particulares y concretos y, como tal, deben ajustarse a la Constitución y a la ley. En este sentido, por regla general cualquier controversia que pueda suscitarse con respecto a estos actos debería resolverse a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, tratándose de casos en los que las circunstancias particulares del estudiante demuestran que está en riesgo la continuidad del proceso educativo, la Corte ha estimado que dicho medio de control no es idóneo ni eficaz porque no ofrece una protección oportuna para que el beneficiario del crédito permanezca en el sistema educativo.

- En esta oportunidad, el ICETEX negó la solicitud de renovación del crédito elevada por el accionante. Si bien el estudiante podría acudir al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para controvertir esa decisión, la realidad fáctica demuestra que concurren varias circunstancias que desvirtúan la idoneidad del mecanismo ordinario.

En concreto, está en riesgo la continuidad de la formación académica como expresión del derecho fundamental a la educación. Esto ocurre por tres razones: Primera, porque el accionante ha completado ocho semestres de administración de empresas y aspira a cursar noveno. Es decir que está próximo a culminar su proceso educativo y si espera los resultados del proceso contencioso administrativo seguramente su aspiración educativa quedaría frustrada por el paso del tiempo. Segunda, debido a que su situación económica hace que requiera del crédito con el ICETEX para lograr el título profesional. Tercera, porque la entidad postergó la respuesta sobre si accedía o no a la renovación del crédito, sin tener en cuenta que él dependía de esa decisión para matricularse en el siguiente semestre en la universidad.

Las circunstancias antes descritas demuestran que exigir que el demandante acuda al medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho resulta desproporcionado. En efecto, la situación económica del accionante dificulta contratar a un abogado para demandar el acto. Del mismo modo, el procedimiento judicial supone el paso tiempo y la consecuente afectación de la continuidad de su proceso educativo. En consecuencia, el mecanismo principal de defensa no es lo suficientemente idóneo y eficaz para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados.

En vista de ello, la Sala estudiará los problemas jurídicos planteados en el marco de este asunto.

a. a) Análisis del primer problema jurídico: ¿el ICETEX violó el derecho fundamental de petición del accionante, al no haber dado una respuesta a su solicitud dentro del término previsto en el artículo 14 la Ley 1755 de 2015?

Contenido y alcance del derecho fundamental de petición

- El artículo 23 de la Constitución Política prevé la posibilidad de “presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta

resolución”. Al desarrollar el contenido del derecho, la Corte Constitucional definió el derecho de petición como la facultad de toda persona para presentar solicitudes, de forma verbal o escrita, ante las autoridades públicas y, de ser el caso, hacer exigible una respuesta congruente.

Este derecho fue regulado mediante la Ley 1755 de 2015. A partir de lo dispuesto en la normativa en cita, este Tribunal se refirió al contenido de los tres elementos que conforman el núcleo esencial del derecho:

- La pronta resolución. En virtud de este elemento las autoridades tienen el deber de otorgar una respuesta en el menor plazo posible, sin que se exceda el máximo legal establecido;
- La respuesta de fondo. Hace referencia al deber de las autoridades de resolver la petición de forma clara, precisa, congruente y consecuencial. Esto no implica que sea una respuesta favorable a los intereses del peticionario; y
- La notificación de la decisión. Atiende al deber de poner en conocimiento del peticionario la decisión adoptada pues, de lo contrario, se desvirtuaría la naturaleza exigible del derecho.
- Por lo tanto, se viola el derecho de petición cuando: (i) no se obtiene una respuesta oportuna, de acuerdo con el plazo que la ley establece para cada tipo de petición; (ii) no se obtiene una respuesta idónea o coherente con lo solicitado, o (iii) no se notifica la respuesta.

Carencia actual de objeto por hecho superado

- Este Tribunal ha agrupado una serie de situaciones bajo la categoría de carencia actual de objeto cuando la alteración de las circunstancias que motivaron la solicitud de amparo hace que la acción de tutela pierda su razón de ser, como mecanismo inmediato de protección. En estos casos, la intervención del juez, que se consideraba urgente y determinante cuando se formuló la solicitud, deja de serlo por el modo en que evolucionan los hechos, bien porque la amenaza se concretó al punto de que el daño se materializó (daño consumado), o porque las circunstancias que dieron lugar a la amenaza cesen y, con ellas, desaparezca el riesgo para los derechos fundamentales (hecho superado), o porque ocurre cualquier otra circunstancia que determine que, igualmente, la orden del juez de tutela relativa a lo solicitado en la demanda de amparo no surta ningún efecto y por lo tanto caiga en el vacío (situación

sobreviniente).

En la Sentencia SU-522 de 2019, la Sala Plena recordó que el hecho superado ocurre cuando, como producto del obrar de la entidad accionada, se satisface lo que pretendía lograr con la acción de tutela. En estos casos, corresponde al juez de tutela constatar: (i) que efectivamente se ha satisfecho por completo lo que se pretendía mediante la acción de tutela; y (ii) que la entidad demandada haya actuado (o cesado en su accionar) voluntariamente.

Ahora bien, la ocurrencia de un hecho superado se asocia a la satisfacción de los motivos que originaron la interposición de la acción de tutela. En estos casos, para analizar la ocurrencia de un hecho superado, el operador de justicia debe tomar en consideración: (i) los presupuestos fácticos o situaciones de hecho y (ii) las pretensiones hechas en el escrito de tutela.

El ICETEX transgredió el derecho fundamental de petición del accionante pero la vulneración cesó

Esta situación, demuestra que la entidad accionada vulneró el derecho fundamental de petición del que es titular el accionante porque no emitió una respuesta oportuna, esto es, dentro del término de quince días hábiles dispuesto en la Ley 1755 de 2015 para las solicitudes de respuesta.

- Ahora bien, el 18 de mayo de 2020, mientras la tutela estaba en trámite, la entidad accionada dio respuesta a la solicitud. Por esa razón, los jueces de instancia encontraron que se configuró el fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado respecto del derecho fundamental de petición.

- Con el fin de verificar si operó la carencia actual de objeto por hecho superado, es preciso comprobar que la respuesta dada durante el trámite de tutela haya satisfecho los elementos que conforman el núcleo esencial del derecho de petición. Por lo tanto, debe contrastarse la solicitud radicada el 5 de marzo de 2020 y el contenido de la respuesta enviada al accionante el 18 de mayo del mismo año. De esta manera, se concluirá si efectivamente el ICETEX dio respuesta clara y de fondo al requerimiento del accionante.

- En la solicitud del 5 de marzo de 2020, el accionante pidió a la entidad que renovara el crédito educativo con el fin de continuar sus estudios universitarios en el segundo semestre de 2020. Para el efecto, puso de presente las circunstancias de salud que lo obligaron a aplazar varios semestres.

Por otro lado, en la respuesta del 18 de mayo de 2020 el ICETEX informó que: (i) al validar los soportes presentados por el estudiante, no evidenció justificación de los retardos presentados en los periodos 2014-II, 2015-I y 2016-II; y, (ii) no era procedente renovar el crédito, toda vez que superó el número máximo de dos aplazamientos. Por esa razón, la obligación crediticia estaba bloqueada y en estado de amortización; y (iii) según los ajustes a los requisitos del reglamento operativo del ICETEX, el actor podría ser beneficiario de nuevo crédito otorgado por el ICETEX, por lo que la entidad le sugirió consultar con frecuencia su página web para solicitar y acceder al nuevo préstamo.

- De acuerdo con lo anterior, esta Corporación concluye que el oficio del ICETEX resuelve de fondo la solicitud del accionante, pues otorga una respuesta clara, precisa y congruente respecto a lo pedido. En concreto, negó la renovación del crédito y explicó en detalle las razones por las que no accedía a tal petición.

Así, la Sala concluye que, a pesar de que el ICETEX transgredió el derecho de petición del accionante, porque omitió contestar su solicitud, se configuró la carencia actual de objeto por hecho superado. En efecto, con posterioridad a la formulación de esta tutela la entidad dio respuesta integral a la solicitud del accionante, aun cuando no accedió a lo solicitado.

- No obstante, la Sala considera que, si bien la solicitud presentada el 5 de marzo de 2020 ya fue resuelta en su totalidad, el ICETEX no la respondió de manera oportuna. Además, la entidad remitió el oficio al accionante el mismo día que contestó la demanda de tutela, circunstancia que evidencia que se satisfizo el derecho como consecuencia de la interposición de esta acción constitucional. En consecuencia, de acuerdo con el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991, la Sala prevendrá al ICETEX para que, en lo sucesivo, aplique de manera estricta los plazos previstos por la normativa que regula el derecho fundamental de petición y responda las solicitudes que presenten los ciudadanos de manera pronta, clara, precisa y congruente.

- Una vez analizada e identificada la vulneración del derecho de petición y la configuración

de la carencia actual de objeto por hecho superado, la Sala continuará con el análisis sobre la posible vulneración del derecho fundamental a la educación. En efecto, la respuesta del ICETEX niega la renovación del crédito y esa circunstancia podría comportar la violación de ese derecho fundamental.

Análisis del segundo problema jurídico: ¿el ICETEX desconoció el derecho a la educación del accionante, al no acceder a la petición de renovación del crédito a pesar de que el accionante puso de presente que no pudo continuar sus estudios debido a su estado de salud?

El derecho a la educación superior

- El artículo 67 de la Constitución Política señala que la educación es un “derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social”. Es decir que, tiene una doble connotación, a saber: como un derecho de las personas y como un servicio público.

- La Corte Constitucional ha considerado que la educación: (i) es un derecho fundamental autónomo del que gozan todas las personas; (ii) es necesaria para la efectividad de la cláusula general de igualdad; (iii) permite el desarrollo integral de las personas y la realización de sus demás derechos, entre ellos a la vida digna, a la participación, al libre desarrollo de la personalidad, a la cultura, a la escogencia de profesión u oficio, a la igualdad de oportunidades y al trabajo; (iv) guarda íntima conexión con la dignidad humana; (v) resulta indispensable para la equidad y la cohesión social; (vi) faculta a su titular para reclamar el acceso y la permanencia en el sistema educativo, y (vii) es un derecho-deber que genera obligaciones recíprocas entre todos los actores del proceso educativo.

- En particular, el derecho-deber a la educación impone una serie de obligaciones a distintos actores. Primero, al Estado, al que corresponde fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo y ampliar su cobertura progresivamente. Segundo, a las instituciones educativas, que deben respetar los derechos de los estudiantes y asegurar la continuidad del servicio. Tercero, a los estudiantes que deciden matricularse en estas instituciones, a quienes corresponde respetar sus reglamentos.

- Por un lado, desde el punto de vista de los estudiantes, la Corte ha señalado que esta garantía fundamental comporta responsabilidades correlativas a su ocupación, de cuyo

cumplimiento depende la continuidad del proceso educativo. Estas obligaciones, pueden ser exigidas por distintos actores en el sector educativo, por ejemplo, las instituciones educativas.

- Por otro lado, desde el punto de vista del Estado, en particular en lo que respecta al derecho a la educación superior, esta Corporación ha establecido que goza de un carácter progresivo. Esto quiere decir que, si bien el Estado no tiene una obligación directa de garantizar el acceso inmediato de todas las personas a la educación superior, sí tiene la responsabilidad de procurar el acceso progresivo de las personas al sistema educativo. En este sentido, la Sentencia C- 520 de 2016 estableció que:

“El carácter fundamental del derecho a la educación de toda la población (sin distinción por razón de la edad) no implica que las condiciones de aplicación sean las mismas para todos. Concretamente, en materia de condiciones de acceso a la educación, tanto los tratados de derechos humanos como la Constitución Política y la jurisprudencia constitucional, han diferenciado entre obligaciones de aplicación inmediata y deberes progresivos, con base en parámetros de edad del educando y nivel educativo”.

- En concreto, la progresividad radica en cabeza del Estado las siguientes obligaciones:

- La obligación de adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho. Entonces, una actitud pasiva por parte del Estado para ampliar el acceso a la educación se opone al principio en mención.

- La obligación de abstenerse de imponer barreras injustificadas que impidan el acceso a determinados grupos vulnerables.

- La prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho.

- Ahora bien, la progresividad también tiene efectos sobre las responsabilidades que se imponen al Estado desde el punto de vista de la accesibilidad económica. Para esta Corporación, la garantía y acceso a la educación “debe ampliarse de manera gradual, de acuerdo con la capacidad económica e institucional del Estado en cada momento histórico”.

Lo anterior, se materializa a través de medidas como son: (i) la garantía de acceso a la educación superior a estudiantes con un nivel de excelencia (artículo 99 de la Ley 115 de

1994); (ii) educación superior pública, (iii) becas y (iv) la posibilidad de acceder a créditos.

- En conclusión, el núcleo esencial del derecho a la educación está compuesto tanto por el acceso, como por la permanencia en el sistema educativo. En la formación superior, se impone la obligación del Estado de adoptar medidas progresivas de acuerdo con su disponibilidad presupuestal. Una de esas medidas consiste en ofrecer mecanismos que permitan financiar la educación superior.

El ICETEX como institución financiera que facilita el acceso y la permanencia en la educación superior

- El artículo 69 de la Constitución Política establece la obligación del Estado de “facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.

- En cumplimiento de este mandato, el Decreto Ley 2586 de 1950 creó el ICETEX. En un principio, esa entidad fue creada bajo el nombre de Instituto Colombiano de Especialización Técnica en el Exterior. El Gobierno consideró que la preparación científica y técnica era un factor útil para el aprovechamiento de las riquezas. Por lo anterior, la entidad tuvo como propósito capacitar a jóvenes del país de las clases media, campesina y obrera para que, luego de culminados sus estudios, pudieran viajar y estudiar en el exterior.

- Posteriormente, la Ley 1002 de 2005 transformó el ICETEX en una entidad financiera de naturaleza especial. En su artículo 2º esta ley fijó como objetivo de esta institución el fomento de educación superior. Para cumplir ese propósito, el ICETEX debe crear mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas en la educación superior, de acuerdo con los criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa.

Según el párrafo 3º del artículo en cita, la educación superior comprende a educación tecnológica, profesional, las especializaciones, las maestrías y la formación de posgrados en el exterior.

En la Sentencia C-101 de 2007, la Corte indicó que:

“[d]urante el trámite del proyecto que se convirtió en la Ley 1002 de 2005 se expresó que el

cambio en el régimen jurídico del Icetex obedecía al propósito de superar las restricciones a las que se ha visto sometido el crédito educativo en el país, debido a su dependencia del presupuesto General de la Nación y buscaba hacer más eficiente la administración de los recursos y lograr mayor agilidad en el desembolso de los créditos”.

- Esta Corporación ha reconocido la importancia que tiene el ICETEX dentro de ordenamiento jurídico colombiano. En concreto, ha establecido que es la entidad encargada de proveer los mecanismos financieros a través de los cuales se materializa el acceso de todas las personas aptas a la educación superior. Por esta vía, el Estado tiende, progresivamente, a proveer mecanismos para que los ciudadanos se realicen personal y profesionalmente.

- El artículo 2º del Acuerdo 025 de 2017 del ICETEX, define el crédito educativo como un mecanismo financiero que permite al estudiante financiar el acceso, la permanencia y la culminación de los programas de los diferentes ciclos de la educación superior.

- Así mismo, el párrafo 4º del artículo 2º de la Ley 1002 de 2005, dispone que el ICETEX ofrecerá distintas modalidades de crédito. En virtud de lo anterior, esta entidad dispone de diferentes líneas de financiación a nivel de pregrado, con pagos a corto, mediano y largo plazo. De esta manera, en la modalidad de crédito a corto plazo el estudiante paga el 100% del crédito mientras estudia. Por su parte, en la modalidad de crédito a largo plazo el estudiante paga el 0% o el 25% del crédito mientras estudia.

- En particular, para el caso objeto de estudio, es relevante hacer referencia al crédito a largo plazo ACCES. Este tipo de crédito se dirige a: (i) personas de escasos recursos de estratos 1, 2 y 3; (ii) poblaciones en situaciones vulnerables, y (iii) estudiantes de estratos 4, 5 y 6 con excelente desempeño académico.

- Para acceder a los créditos con el ICETEX son requisitos:

- Ser colombiano.

- Tener admisión a un programa técnico profesional, tecnológico o universitario debidamente registrado ante el Ministerio de Educación Nacional, ofertado en una Institución que tenga convenio con el ICETEX.

- Tener un deudor solidario aceptado por el ICETEX, quien avalará y firmará con el estudiante los documentos (Carta de Instrucciones y Pagaré) que respaldan el crédito educativo.
- Si el solicitante ha tenido o tiene un crédito con el ICETEX, debe haber cancelado mínimo el 50% de la deuda, estar al día en los pagos y continuar amortizando la obligación de acuerdo con el plan de pagos establecido.
- Los estudiantes que ingresan a partir de segundo semestre, en adelante, deben tener un promedio de notas no inferior a 3.4 en el último periodo cursado o acumulado.
- En varias ocasiones, la Corte Constitucional ha estudiado controversias entre beneficiarios de créditos educativos y el ICETEX. Al respecto, ha fijado las siguientes reglas.

Primera regla. Los beneficiarios de créditos con el ICETEX tienen obligaciones. En consecuencia, si el beneficiario de esta entidad pretende conservarlo, deberá cumplir con las obligaciones derivadas de la relación contractual.

Por ejemplo, en la Sentencia T-243 de 2020, este Tribunal estudió la tutela presentada por una estudiante que adquirió un crédito con el ICETEX, en la modalidad “líneas tradicionales pregrado” para costear sus estudios de Administración Marítima y Fluvial en la Universidad Autónoma del Caribe. Al solicitar el crédito, la estudiante pidió al ICETEX recursos para sufragar 8 semestres. Sin embargo, posteriormente se enteró de que la carrera tenía un ciclo lectivo más de lo que ella tenía entendido y, por esa razón, necesitó un giro adicional. Entonces, presentó varias solicitudes ante el ICETEX con el objetivo de obtener el giro adicional que necesitaba para terminar sus estudios. La entidad negó las peticiones presentadas por la demandante.

La Corte indicó que el ICETEX no violó el derecho de petición del accionante porque la terminación del crédito fue consecuencia de la inactividad de la demandante por más de dos períodos académicos y de la mora superior a 180 días en el pago de la deuda. En ese sentido, el incumplimiento de las obligaciones por parte de la estudiante dio lugar a las respuestas negativas de la entidad y, por lo tanto, no podía entenderse que aquellas comportaran la violación de su derecho fundamental a la educación.

Segunda regla. Cuando el reglamento del ICETEX no contemple acciones afirmativas a favor de un estudiante que pide la condonación de la deuda con ocasión de una situación de salud que hace imposible su cumplimiento, el ICETEX debe tener una consideración distinta para responder a esta circunstancia especial. En concreto, deberá inaplicar su reglamento y condonar la deuda.

En la Sentencia T-036 de 2015, esta Corporación estudió el caso de una estudiante de 38 años que accedió a un crédito educativo, en la modalidad ACCES para cursar la carrera de medicina. La estudiante había sido calificada con una pérdida de capacidad laboral del 59.05% por secuelas de artritis séptica poliarticular del recién nacido. En varias ocasiones presentó solicitudes ante el ICETEX, con el fin de obtener la condonación de la deuda por la obligación crediticia que adquirió con la entidad. Sin embargo, la entidad negó sus peticiones en razón a que, según el reglamento, las condonaciones de los créditos educativos solo procedían ante la muerte o de invalidez sobreviniente del beneficiario.

La Corte consideró que el ICETEX violó los derechos a la igualdad, al mínimo vital, y a la dignidad humana de la accionante. En concreto, indicó que era deber de la entidad accionada hacer los ajustes respectivos a su reglamento respecto de situaciones particulares como la de la accionante. En efecto, debía solucionarse la situación práctica de las personas que, a pesar de no tener un porcentaje de pérdida de capacidad laboral del 50% al momento de adquirir el crédito, lo adquirirían después de presentar una patología y, posteriormente, no podían cumplir la obligación crediticia como consecuencia de la agravación de la enfermedad.

Así mismo, la Corte concluyó que en ese caso particular correspondía al ICETEX inaplicar su reglamento porque éste no contenía una regla de condonación de la obligación que contemplara la situación de la accionante. Por esa razón, la aplicación de la normativa de la entidad era inconstitucional.

Tercera regla. El ICETEX debe tomar en consideración las situaciones sobrevinientes que hacen imposible el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los estudiantes para mantener el crédito educativo. Esto implica que, cuando el beneficiario está en una circunstancia grave que lo obliga a suspender sus estudios o impide que cumpla su deber de actualizar datos, el ICETEX debe inaplicar su reglamento y permitir la renovación del crédito.

Por ejemplo, en la Sentencia T-1044 de 2010, este Tribunal estudió el caso de un estudiante que adquirió un crédito con el ICETEX para adelantar estudios universitarios. El actor inició sus estudios y fue secuestrado por un grupo guerrillero. Con posterioridad a su liberación, inició otro programa académico en una universidad diferente y el ICETEX autorizó el financiamiento de esa nueva carrera. Sin embargo, el demandante fue amenazado por el grupo armado en varias ocasiones, por lo que se vio obligado a desplazarse a otras ciudades y suspender sus estudios.

Cinco años después de la interrupción de su educación, decidió retomar su carrera. Entonces, solicitó al ICETEX que renovara el crédito educativo. La entidad autorizó que actualizara sus datos académicos y reanudó la obligación crediticia. No obstante, el estudiante no pudo retomar la universidad inmediatamente porque la institución le exigía aprobar unos exámenes de conocimiento y actualización. Por esa razón, solicitó un nuevo aplazamiento del crédito al ICETEX y la entidad negó esa última petición.

La Corte concedió el amparo y aplicó la excepción de inconstitucionalidad. En concreto, indicó que el actor era víctima de un delito grave y por esa circunstancia era desproporcionado exigirle el cumplimiento de la normativa de la entidad. En ese sentido, al aplicar el reglamento que regía el crédito educativo y terminar el crédito, el ICETEX vulneró el núcleo esencial del derecho a la educación del actor.

Cuarta regla. El ICETEX vulnera el principio de confianza legítima cuando no actúa conforme a sus propios actos en cuanto a las condiciones en que concede un crédito u otorga ciertos beneficios.

Por ejemplo, en la Sentencia T-689 de 2005, esta Corporación estudió el caso de un accionante que adquirió un crédito educativo con el ICETEX para cursar estudios de diseño de modas y mercadeo, en la Escuela Arturo Tejada Cano de la ciudad de Bogotá.

Luego de cursar tres semestres en esa institución, el actor adelantó el proceso de renovación del crédito por internet y anotó como entidad universitaria la misma escuela de diseño de Arturo Tejada. Sin embargo, la entidad le respondió que su obligación crediticia había sido suspendida porque no estaba inscrito en un programa de educación formal debidamente autorizado por el Gobierno Nacional.

La Corte amparó el derecho fundamental a la educación del accionante. Al estudiar el caso concreto, aplicó la excepción de inconstitucionalidad porque estimó que el requisito consistente en que el programa educativo estuviera inscrito como programa de educación formal debidamente autorizado por el Gobierno Nacional (SINIES) desconocía el principio de confianza legítima en las actuaciones de la administración. Esto ocurrió porque la entidad financió tres semestres en esa institución sin advertir el incumplimiento de ese requisito.

- En síntesis, los beneficiarios de créditos con el ICETEX tienen deberes de diligencia con la entidad y el incumplimiento de las obligaciones a su cargo da lugar a consecuencias como la terminación del crédito. Sin embargo, en situaciones excepcionales que suponen la imposibilidad de cumplimiento, el ICETEX debe hacer una consideración especial y dispensar un tratamiento diferenciado positivo.

El ICETEX violó el derecho a la educación del accionante

- En el escrito de impugnación, el accionante afirmó que la entidad accionada vulneró su derecho fundamental a la educación al no acceder a su solicitud de renovación del crédito educativo para el periodo 2020-II.

En este caso, en el año 2012, el estudiante adquirió un crédito educativo con el ICETEX, para cursar estudios de Administración de Empresas en la Universidad Simón Bolívar, Sede Barranquilla. Sin embargo, en 2014 fue diagnosticado con trastorno depresivo y, por esta razón, debió suspender sus estudios. Así mismo, en los años 2015 y 2016, presentó recaídas en su estado de salud que lo obligaron a estar hospitalizado e incapacitado en varias ocasiones. Incluso, en el año 2016 su médico tratante le ordenó suspender los estudios hasta que su situación de salud fuera estable.

Como consecuencia de estas circunstancias, en el año 2016, la madre del accionante informó al ICETEX sobre lo sucedido y explicó que desde el año 2014 su hijo debió suspender varios semestres porque su situación psiquiátrica “[le produjo] incluso deseos suicidas y la necesidad de estabilizarlo [fue] un asunto de vida o muerte”. Sin embargo, dicha solicitud no fue resuelta por el ICETEX.

En el año 2017, el accionante solicitó directamente al ICETEX la suspensión del desembolso del crédito para el periodo 2017-II. En concreto, puso de presente que por criterio médico

estaba “impedido para retomar sus estudios”. A esa solicitud anexó la copia de la historia clínica. Incluso, dentro del proceso de revisión, el ICETEX aportó todos los documentos que componen la historia clínica de Luis Ángel Vides Polanco, luego es claro que conocía la situación de salud del accionante.

Como respuesta de la petición radicada en 2017, el ICETEX le informó al estudiante que daba por terminado el crédito porque había superado el número de aplazamientos permitidos por el reglamento y no lo había renovado en ocasiones anteriores.

Posteriormente, en marzo de 2020, Luis Ángel Vides radicó una nueva solicitud de renovación de la obligación crediticia ante el ICETEX. En el trámite de esta tutela la entidad negó la petición, porque: (i) en más de dos ocasiones no presentó información sobre su desempeño académico, ni actualizó sus datos personales y las del deudor solidario y (ii) solicitó en más de dos ocasiones la suspensión del desembolso del crédito.

- La jurisprudencia constitucional ha establecido que el ICETEX debe tomar en consideración las situaciones que hacen imposible o muy difícil el cumplimiento de las obligaciones crediticias. En concreto, en caso de que el estudiante haya omitido el deber a su cargo de actualizar los datos y/o haya suspendido sus estudios en varias ocasiones como consecuencia de una circunstancia grave y sobreviniente, ajena a la voluntad del estudiante, la aplicación estricta del reglamento puede comportar la violación de su derecho fundamental a la educación.

- En este caso el accionante informó al ICETEX en dos ocasiones que le fue imposible continuar con sus estudios por su situación específica de salud. Sobre su condición, informó lo siguiente: primero, desde 2014 el estudiante recibió distintos tratamientos por parte de diferentes psiquiatras. Incluso, en agosto de 2014 debió cambiar de medicación porque no cedió al tratamiento convencional; segundo, desde el año 2014 ha consultado a varios especialistas en psiquiatría con el fin de tener un diagnóstico acertado; tercero, su patología dio origen a dos incapacidades a lo largo del año 2014; cuarto, en el 2016 el psiquiatra tratante en ese momento le recomendó suspender sus estudios universitarios, pues su vida estaba en riesgo porque tenía un cuadro de ideación suicida; y quinto, el 18 de mayo de 2017 fue hospitalizado para recibir tratamiento psiquiátrico. De este recuento, se concluye que los aplazamientos de los periodos académico 2014-I, 2015-I y 2016-II están justificados.

A pesar de todo lo anterior, el estudiante ha hecho todo lo posible para estudiar cuando su situación de salud se ha estabilizado. En efecto, en el año 2020 su padre hizo un esfuerzo para pagar el costo de la matrícula y así cursó octavo semestre. Sin embargo, no pudo continuar porque no tiene la capacidad económica para seguir haciéndolo.

● El ICETEX tuvo conocimiento de todas las circunstancias antes descritas y, aún así, decidió dar por terminado el crédito del cual era beneficiario el demandante. Esa determinación se fundamentó en dos razones: (i) la falta de actualización de datos, y (ii) las suspensiones del desembolso del crédito como consecuencia de los aplazamientos ocurridos entre 2014 y 2016.

● Los hechos anteriormente descritos, demuestran que la condición de salud de Luis Ángel Vides Polanco hacen que sea desproporcionado exigir al accionante cumplir con las obligaciones previstas en el reglamento. Esto, por dos razones:

Primero, en cuanto a las suspensiones en más de tres ocasiones y la falta de actualización de datos. En efecto, el estudiante inició un largo tratamiento psiquiátrico que supuso el cambio constante de médicos, la modificación de medicamentos, sucesivas incapacidades y hospitalizaciones que hacen que no se le pudiera exigir: (i) que completara los semestres iniciados, precisamente, porque obedeció a las recomendaciones de los especialistas que, según su criterio médico, consideraron que el accionante debía suspender sus estudios para estabilizarse, aún más, cuando se pone en riesgo su vida, y (ii) que mantuviera al ICETEX informado sobre su proceso educativo porque con el tratamiento constante era una carga que no se podía cumplir. Por lo tanto, en estas circunstancias, la aplicación de la norma y la consecuente terminación del crédito violan su derecho a la educación.

Segundo, según la historia clínica del accionante, él tiene una enfermedad que le obliga a estabilizar sus emociones, lo cual muestra que tiene dificultades reales para estudiar o trabajar. Ello también evidencia que el accionante es un sujeto de especial protección del Estado, por la debilidad manifiesta en la que se encuentra. El Estado, entonces, al igual que la familia y la sociedad, deben brindar apoyo y solidaridad a una persona que presenta este tipo de enfermedades mentales (artículos 13 y 47 superiores). Contrario a dicha obligación de trato especial, la entidad demandada aplicó el reglamento sin criterios diferenciales y sin consideración de la particular condición de salud en la que se encontraba el accionante, de

ahí que la Sala concluya que se vulneró su derecho a la educación.

- La Corte no desconoce que los reglamentos que rigen al ICETEX en relación con los contratos de crédito educativo deben aplicarse con rigor y por igual a todos los ciudadanos. Sin embargo, en situaciones como las de Luis Ángel Vides Polanco, la entidad debía tomar en consideración las circunstancias que hacían imposible para el accionante cumplir las obligaciones que tenía a cargo como beneficiario del crédito. En ese sentido, el ICETEX debió inaplicar el reglamento operativo, según lo dispuesto en el artículo 4º de la Constitución Política.

En este caso, la aplicación de los literales j) y l) del artículo 67 del Reglamento del Crédito Educativo del ICETEX, por ser la norma que regula las causales de “terminación del crédito” y que habilita la finalización del crédito para todas las líneas ofrecidas por la entidad accionada, desconoció la Constitución. Es por esto, que la Sala advierte que el ICETEX vulneró el derecho fundamental a la educación del accionante, porque aplicó su reglamento sin tener en cuenta las circunstancias de salud puestas de presente por el accionante en dos ocasiones. La entidad dio por terminado el crédito educativo de Luis Ángel Vides Polanco por haber incumplido unos requisitos que, debido a su condición médica probada, eran imposibles de cumplir. Con su actuar, el ICETEX generó una barrera que contraría el derecho y al reconocimiento del nivel superior como una de sus prestaciones.

- Por lo anterior, se ordenará al ICETEX que dé continuidad al crédito educativo para que Luis Ángel Vides pueda terminar sus estudios de administración de empresas en la Universidad Simón Bolívar, Sede Barranquilla.

Conclusiones y decisión a adoptar

Del análisis del caso planteado, se derivan las siguientes conclusiones:

- La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional analizó la acción de tutela interpuesta por Luis Ángel Vides contra el ICETEX por la presunta vulneración de sus derechos de petición, al debido proceso y a la educación.

- En primer lugar, llegó a la conclusión de que se cumplen los requisitos generales de procedencia de la acción de tutela. En efecto, se acreditaron la legitimación por activa y por

pasiva, la inmediatez y la subsidiariedad.

En particular, la Sala precisó que la acción de tutela es el mecanismo preferente para abordar los asuntos en que resulta comprometido el derecho de petición. De igual forma, señaló que en el caso particular las características del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho demostraban que era una carga desproporcionada exigir al accionante que acudiera a ese mecanismo principal para controvertir la decisión del ICETEX que negó la renovación del crédito. En consecuencia, concluyó que el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho no constituía el mecanismo idóneo para proteger la continuidad del proceso educativo del demandante.

- En segundo lugar, esta Sala determinó que el derecho de petición fue transgredido por el ICETEX porque no contestó de manera oportuna la solicitud del accionante. No obstante, constató la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado, por cuanto en el trámite de la acción de tutela la solicitud fue respondida de fondo, de manera clara y coherente con lo solicitado.

- En tercer lugar, señaló que el derecho a la educación como derecho-deber genera una serie de obligaciones a cargo de los estudiantes y del Estado. En particular, en la relación contractual entre el ICETEX y el beneficiario de un crédito se generan una serie de obligaciones derivadas del reglamento operativo. Sin embargo, el ICETEX debe tomar en consideración las situaciones que hacen imposible el cumplimiento de las obligaciones crediticias e inaplicar su reglamento.

- El ICETEX violó el derecho a la educación de Luis Ángel Vides Polanco. La delicada situación de salud del accionante hizo imposible que cumpliera con sus deberes de renovar el crédito y no aplazar más de dos periodos académicos. Por esa razón, el ICETEX debía inaplicar el reglamento operativo, según lo dispuesto en el artículo 4º de la Constitución Política.

- En consecuencia, la Sala ordenará al ICETEX dar continuidad al crédito educativo para que el accionante pueda culminar con su proceso educativo.

. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO. CONFIRMAR PARCIALMENTE la decisión del 19 de junio de 2020, adoptada por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla que confirmó la decisión del 22 de mayo de 2020, proferida por el Juzgado 4º Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Barranquilla en el sentido de DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado respecto del derecho fundamental de petición.

SEGUNDO. REVOCAR PARCIALMENTE la decisión del 19 de junio de 2020, adoptada por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla que confirmó la decisión del 22 de mayo de 2020, proferida por el Juzgado 4º Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Barranquilla y, en su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental a la educación.

TERCERO. ORDENAR al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (ICETEX) que dé continuidad al crédito educativo de Luis Ángel Vides Polanco en el primer semestre académico de 2022, para que pueda culminar sus estudios de administración de empresas en la Universidad Simón Bolívar, Sede Barranquilla.

CUARTO. PREVENIR al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior (ICETEX) que, en lo sucesivo, aplique de manera estricta los plazos previstos en la Ley 1755 de 2015 para garantizar el derecho fundamental de petición. En ese sentido, en adelante deberá responder las solicitudes que presenten los ciudadanos de manera oportuna, clara, precisa y congruente con lo solicitado.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General