

CONTROVERSIA CONTRACTUAL Y ACCION DE TUTELA-Procedencia excepcional en materia de educación

Es posible determinar que las controversias que surjan entre las partes sobre la interpretación de las cláusulas de un contrato deben ser llevadas a la jurisdicción ordinaria o contenciosa para que, según sea el caso, el juez determine su alcance y aplicación. Sin embargo, cuando de por medio esté la afectación de derechos fundamentales, es necesario evaluar en concreto la efectividad del medio alternativo de defensa judicial, con el fin de establecer si el mecanismo es idóneo para la protección de aquellos, y, adicionalmente, si remitir el asunto a la vía ordinaria puede dar lugar a un perjuicio irremediable.

PRINCIPIO DE CONTINUIDAD EN EL SERVICIO DE EDUCACION

En diferentes oportunidades la jurisprudencia constitucional ha señalado que el principio de continuidad garantiza la efectiva prestación y la permanencia del servicio público de educación, de tal modo que, las interrupciones que excepcionalmente se presenten deben estar debidamente justificadas. En este sentido, es claro que cualquier tipo de controversia que se genere en desarrollo de la prestación del servicio, y que afecte su continuidad, repercute directamente en el ejercicio del derecho fundamental a la educación, de tal modo que, atendiendo a las causales de procedencia excepcional de la acción de tutela señaladas anteriormente, la misma puede usarse con la finalidad de preservar la continuidad del proceso formativo. Tal procedencia puede darse, según las circunstancias del caso, de manera definitiva o transitoriamente mientras el asunto se decide en la vía ordinaria. Respecto a la continuidad del servicio educativo, esta Corporación se ha pronunciado en sede de Revisión para proteger el derecho fundamental a la educación de los estudiantes que por motivos de incapacidad económica se encuentran en mora en el pago y se les suspende el

servicio, sin embargo la capacidad económica no es el único motivo por el cual puede proceder la acción de amparo, sino también en aquellos casos en los que se interrumpe la continuidad del servicio cuando existe una controversia fundada, la cual consiste en la duda razonable sobre la existencia de la obligación a cargo del estudiante de pagar el servicio de educación, y cuando además dicha duda, en buena medida, es atribuible a la institución universitaria, no solo por la carga que le corresponde en el marco de un contrato adhesivo en el cual ocupa el extremo dominante, sino por las deficiencias en la ejecución del mismo.

DERECHO A LA EDUCACION-Condiciones de financiación de matrícula universitaria deben mantenerse hasta finalización de la carrera

Si las condiciones de financiación de la matrícula de la actora fueron definidas desde el comienzo, la accionante no puede pretender desconocer los términos que se establecieron para su caso particular, y, en este mismo sentido, hacia delante, estas condiciones deben ser respetadas tanto por el ICETEX como por el ente universitario, pues, tal y como se dispuso en el Manual Operativo para Instituciones de Educación Superior del proyecto ACCES, y de conformidad con lo estipulado en el convenio suscrito entre el ICETEX y la Universidad Cooperativa, la financiación cubre el programa académico que el estudiante haya escogido hasta su terminación, por lo tanto, las condiciones de financiación de la matrícula que fueron ofrecidas y reconocidas en el caso particular, y que en la presente providencia se han aclarado, deben mantenerse hasta que la estudiante finalice su carrera. Como quiera que de acuerdo con el marco normativo aplicable a la financiación de los estudios de la demandante dentro del programa ACCES, la Universidad Cooperativa de Colombia concurría con la financiación del 25% del valor de la matrícula, que podía ser mediante descuento total o parcial o mediante crédito de corto o de largo plazo, y que en la resolución mediante la cual se adjudicó el crédito obra que la universidad lo confería en la modalidad de crédito de corto plazo, no puede decirse que se estén cambiando las condiciones del esquema de financiación al que accedió la estudiante.

DERECHO A LA EDUCACION Y CONTROVERSIA ECONOMICA-Debe dirimirse en la justicia ordinaria

Se suscitó un debate en torno a la existencia y exigencia de la obligación durante los tres primeros semestres cursados por la peticionaria, sin embargo, esta es una discusión que, por su carácter meramente contractual, corresponde ser dirimida por la justicia ordinaria, de modo que allí se establezca si la accionante debe pagar los supuestos saldos pendientes, y, en caso afirmativo, las condiciones en las que se debe llevar a cabo el cumplimiento.

PRINCIPIO DE CONTINUIDAD EN EL SERVICIO PUBLICO DE EDUCACION-Caso en que a pesar de existir controversia económica se debe proteger

Si bien existe una controversia respecto al 25% de la matrícula que la universidad pagó por los 3 primeros semestres cursados por la demandante, la IES no puede condicionar la continuidad de los estudios de la accionante al pago de los saldos que están en entre dicho. Por lo tanto, en virtud de que al juez de tutela le corresponde examinar la efectiva protección del derecho fundamental a la educación, estima la Sala que, para la efectiva protección de la continuidad del servicio educativo, la Universidad Cooperativa no puede impedir que la actora continúe estudiando con fundamento en unos saldos que son susceptibles de discusión, y cuya incertidumbre se generó debido a un aparente error de la propia universidad en el trámite administrativo, quien no definió las condiciones del crédito que se había conferido a la estudiante. Lo que en sede de Revisión se protege es la continuidad del servicio educativo en las condiciones en que, según el material probatorio allegado al trámite de tutela, se han definido en la presente providencia para la financiación de la matrícula. En este caso procede el amparo constitucional para, en orden a proteger los derechos de la demandante al debido proceso y a la continuidad de su proceso formativo, disponer que, cualquiera que sea la vía que se elija para resolver la controversia que se ha planteado en torno al valor que para los tres primeros semestres del programa cursado por la accionante debía financiar la Universidad y las consecuencias de la omisión de la universidad de precisar

en cada caso la modalidad y las condiciones de la financiación, ello no obre en detrimento de la continuidad de los estudios.

Referencia: expediente T-1342007

Accionante: Liliana Ramos Benítez.

Demandados: Universidad Cooperativa de Colombia y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – Mariano Ospina Pérez- ICETEX.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Bogotá, D.C., primero (1) de septiembre de dos mil seis (2006).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente,

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por el Juzgado Treinta y Uno Penal del Circuito de la ciudad de Bogotá y el Tribuna Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, a partir de la acción de amparo constitucional promovida por Liliana Ramos Benítez contra la Universidad Cooperativa de Colombia y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – Mariano Ospina Pérez- ICETEX.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

La accionante Liliana Ramos Benítez interpuso acción de tutela para que le fueran protegidos los derechos fundamentales a la educación, y al debido proceso que, según afirma, fueron vulnerados por la Universidad Cooperativa de Colombia y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – Mariano Ospina Pérez- ICETEX, debido a que se le está impidiendo continuar con sus estudios universitarios con el cobro de unos valores de la matrícula que no estaban incluidos en el crédito que inicialmente le fue concedido.

1. Reseña Fáctica

2.1 Liliana Ramos Benítez ingresó estudiar a la Universidad Cooperativa de Colombia en

el primer semestre del año 2004 al programa de Ingeniería Electrónica y Telecomunicaciones.

2.2 La accionante aplicó al proyecto “Acceso con Calidad a la Educación Superior”- Crédito Educativo- ACCES, ofrecido por el ICETEX para financiar el pago de la matrícula durante la totalidad del programa de estudio.

2.3 El proyecto ACCES se regula por el Manual Operativo para Instituciones de Educación Superior expedido en mayo de 2003, las diferentes resoluciones expedidas por el ICETEX y un convenio general suscrito entre el ICETEX y la respectiva institución universitaria. El régimen aplicable a la accionante estaba contenido en la Resolución 00775 del 31 de diciembre de 2003 y en el Convenio suscrito entre el ICETEX y la Universidad Cooperativa de Colombia el día 6 de marzo de 2003. De acuerdo con el literal f) de la cláusula cuarta del convenio, una de las obligaciones de la institución de educación superior consiste en “Financiar mediante crédito reembolsable, descuento directo total o parcial o la combinación de ambos el 25% del valor de la matrícula de cada estudiante beneficiado.”.

2.4 Tras haber cumplido los requisitos exigidos por el ICETEX y la Universidad Cooperativa, la accionante fue aceptada en el programa ACCES, de tal forma que, desde el primer semestre de la carrera, le fue conferido el sistema de financiación establecido para las personas pertenecientes al estrato socioeconómico No. 3. Para este efecto, el ICETEX le financiaría mediante crédito reembolsable el 50% del valor de la matrícula, el 25% sería financiado por la Universidad Cooperativa de Colombia y el 25% restante lo pagaría la estudiante.

2.5 Mediante Resolución No. 30571 de 22 de abril de 2004 la directora General del ICETEX resolvió adjudicar los créditos educativos a los estudiantes de la Universidad Cooperativa de Colombia, en las cuantías y especificaciones allí relacionadas, para el primer semestre del año 2004. En dicha Resolución figura que a Liliana Ramos Benítez, en el programa de

Ingeniería Electrónica y Telecomunicaciones, que tiene un costo de matrícula de 1.622.607, la IES le confiere un crédito de corto plazo por valor de \$405.652 pesos equivalente al 25% del total y el ICETEX financia un 50% equivalente a \$811.304, más la prima de seguro. En dicha resolución figuran campos correspondientes a subsidios y créditos a largo plazo a cargo de la IES, que para la estudiante Ramos Benítez se encuentran en cero. Mediante resoluciones Nos. 51286, 54096 y 55408 se renovó el crédito de la estudiante Ramos Benítez, en las mismas condiciones, para los semestres segundo de 2004 y primero y segundo de 2005.

2.5 De conformidad con el Manual Operativo de las Instituciones de Educación Superior expedida en el 2003, cuando la IES financie el 25% deberá hacer suscribir al beneficiario dos pagarés, uno para el ICETEX y otro para la IES. En el presente caso a la estudiante no se le hizo firmar el segundo pagaré, ni consta que se le haya especificado el plan de amortización del crédito, ni que haya habido requerimientos mensuales para que el mismo se fuese amortizando en los términos del manual, de conformidad con el cual el crédito se paga, una parte durante el periodo a financiar, y el saldo después del año de gracia al terminar los estudios.

2.6 En el año 2005 se expidió la Resolución 0197 que dispone en el artículo 51 que el 50% de la matrícula es financiado por el ICETEX, mientras que el otro 50% le corresponde asumirlo al estudiante. Sin embargo, tal como lo expresa el ICETEX, “ esta forma de exposición de los criterios del crédito no implica de ninguna manera la supresión de los compromisos establecidos entre las IES y el ICETEX frente a la financiación de sus beneficiarios, es por ello que de parte del ICETEX aun se contemplan como potenciales beneficiarios a los estudiantes pertenecientes al estrato socioeconómico 3 y es en ese sentido que se explica que en la parte de Vigencias y Derogatorias de la misma Resolución ni se considere derogado o expirado el CONVENIO MARCO PARA LA FINANCIACIÓN DE CRÉDITO EDUCATIVO A TRAVÉS DE ALIANZAS ESTRATÉGICAS ENTRE EL GOBIERNO NACIONAL, POR INTERMEDIO DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR, MARIANO OSPINA PÉREZ, ICETEX Y LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR”1.

2.7 El 3 de octubre de 2005, varios estudiantes de la Universidad Cooperativa, entre ellos Liliana Ramos Benítez, elevaron derecho de petición ante el ICETEX, con copia al ministerio de Educación y a la Universidad Cooperativa, en el cual expresaron que las condiciones originales del proyecto ACCES consistía en que para los estudiantes de estrato tres el ICETEX proporcionaba el 50% de la matrícula a título de crédito reembolsable, el respectivo ente universitario pagaba un 25% como subsidio y el faltante 25% debía ser cancelado por el estudiante, y que bajo esas condiciones, con el aliciente de estar subsidiados en un 25%, habían accedido a la financiación, de tal modo que no podían verse perjudicados por las modificaciones que se le hayan realizado al convenio.

Los estudiantes manifestaron que debido a su difícil situación económica no podían cubrir el 50% del valor de la matrícula y se veían obligados a recurrir a otras alternativas desfavorables, como lo son otros créditos más gravosos, aplazamientos de semestre, o en definitiva se hacía imposible continuar con los estudios.

2.8 El día 7 de octubre de 2005, en respuesta al derecho de petición, el ICFES manifestó que el crédito educativo fijó un subsidio del 25% a favor de las persona de estratos 1 y 2, pero en ningún momento fue contemplado para las personas pertenecientes al estrato tres, por lo tanto, en virtud de la Resolución 0197 de 2005, que derogó las disposiciones anteriores, a los estudiantes de estrato 3 el ICETEX les financia el 50% de la matrícula, y al estudiante le corresponde sumir el otro 50%.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

2.10 De acuerdo con auditoria realizada por la Universidad en el año 2005, la estudiante Ramos Benítez no había cancelado el valor correspondiente al 25% que como crédito se le

concedía cada semestre y que para entonces ascendía a la suma de \$1.241.371 pesos. Dicha circunstancia le fue comunicada a la estudiante el día 10 de noviembre³.

2.11 En atención a lo anterior, la Universidad señala que “(...) la estudiante Liliana Ramos Benítez, tiene una deuda vigente con la Universidad, la cual deberá legalizar antes de iniciar el próximo semestre (...)”⁴.

3. Consideraciones de la parte actora

La parte actora en las consideraciones presentadas en el escrito de tutela y complementadas en la impugnación expresa que:

1. Asevera la accionante que, conforme al manual operativo para las instituciones de educación superior de mayo de 2003, en aplicación del proyecto ACCES, la financiación para las personas de estrato 3 consistía en que el 50% de la matrícula lo aportaba el ICETEX como un crédito reembolsable, y el otro 50% era pagado, 25% por parte del estudiante y el otro 25% lo subsidiaba la universidad.

1. Sostiene que, no obstante que el 28 de marzo de 2005 se expidió la Resolución 0197 en la que se mantuvo el subsidio del 25% para los estratos 1 y 2 y se suprimió para el estrato 3, el convenio firmado en el 2003 tiene vigencia hasta el 2008 y por lo tanto no puede desconocerse su contenido.

1. Indica que, del hecho de que no le hayan hecho suscribir un segundo pagaré “(...) reitera que la Universidad no utilizó la financiación como crédito en mi caso, sino como descuento.”⁵

1. Manifiesta que, en la medida en que el crédito ACCES contemplaba un subsidio del 25% a cargo de la universidad le había sido posible ingresar a estudiar, y así fue como durante los tres primeros semestres había estudiado cancelando solamente el 25% del valor de la matrícula, pero que, ahora, con la exigencia que hace la universidad de que para poder ingresar al cuarto semestre debe pagar el 50% de la matrícula y el 25% por cada uno de los periodos anteriores, se le está vulnerando su derecho fundamental a la educación.

4. Pretensiones de la demandante

Solicita la peticionaria que se le ordene a la Universidad Cooperativa de Colombia y al ICETEX que den aplicación al convenio suscrito en el año 2003 en cual se otorga el subsidio a las personas ubicadas en el estrato 3, y que, en consecuencia, la Universidad Cooperativa continúe cancelando el 25% del valor de la matrícula durante los semestres que le hacen falta para culminar su carrera.

5. Respuesta de los entes accionados

5.1. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – Mariano Ospina Pérez- ICETEX sostiene que ha cumplido el monto de financiación al que se comprometió, y que en ese sentido, ha cancelado el 50% de la matrícula de Liliana Ramos durante los semestres que ha cursado. No obstante, el instituto indica, que en ningún momento se comprometió a otorgar algún tipo de subsidio a las personas de estrato 3. En consecuencia, el ICETEX se ha comportado dentro del marco legal establecido tanto por el proyecto ACCES el convenio suscrito con la universidad Cooperativa, y lo que se estableció

en la resolución de adjudicación de los créditos para los estudiantes de la universidad.

Por otro lado sostiene que el tránsito de legislación modificó las condiciones de las personas de estrato 3, en tanto que para la vigencia de la Resolución 0075 del 31 de diciembre de 2003 se establecía que el ICETEX concedería un crédito del 50% de la matrícula, el 25% sería aportado por la institución educativa y el 25% restante sería pagado por el estudiante, y que, al expedirse la resolución 0197 del 2005 se dispuso que el crédito del ICETEX continuaría siendo del 50%, mientras que el otro 50% correspondía asumirlo al estudiante. No obstante, las condiciones de financiación de la accionante y la obligación del ICETEX se han mantenido, y en ese sentido el instituto ha realizado los giros semestrales por el 50% del valor de la matrícula de la actora.

Por lo tanto, el ICETEX solicita que, como quiera que ha cumplido con la accionante otorgándole el crédito al que se comprometió y cancelando los valores semestrales por la mitad de la matrícula, se desestime la petición de la actora por ausencia de objeto material, y se declare que el ICETEX ha actuado dentro del marco de legalidad, sin que haya violado algún derecho de la tutelante.

5.2. La Universidad Cooperativa de Colombia arguye que el convenio que se suscribió con el ICETEX en año 2003 establecía que la obligación de la institución educativa consistía en financiar el 25% de la matrícula mediante crédito reembolsable, descuento directo o parcial o la combinación de ambos, y que, de acuerdo con la información proporcionada a los estudiantes, ese 25% “(...) no se trataba de un descuento sino de una financiación.”, por lo tanto la universidad no ha vulnerado ningún derecho de la joven Liliana Ramos, solamente ha dado aplicación a la normatividad vigente otorgándole un crédito por el 25% del valor a la matrícula, y que en la actualidad su deuda asciende a \$1.241.371 pesos.

En este sentido, expresa, lo que hacía la universidad era financiar una parte la matrícula,

pues recibía el pago del 25%, el otro 25% quedaba pendiente de pago por parte de la estudiante.

Señala que, por otra parte, entre la universidad y el estudiante existe un contrato de adhesión en cual el estudiante se somete a cumplir las obligaciones contempladas en dicho acuerdo, las cuales se encuentran condicionadas por los cambios legislativos que se produzcan en materia de educación. Así pues, y atendiendo al hecho de que la educación privada no es gratuita, el estudiante debe cumplir con los dos aspectos que componen la matrícula, el administrativo y el académico, en donde a través del primero cancela los valores correspondientes al semestre, y con el segundo se realiza la respectiva inscripción de materias, lo cual no se puede llevarse a cabo hasta que no se haya satisfecho el aspecto administrativo. En consecuencia la joven Liliana Ramos Benítez debe, primero, cumplir con las obligaciones económicas pagando el 25% de la matrícula que la universidad le concedió a título de crédito reembolsable y no de subsidio.

Manifiesta, que la universidad le ha solicitado a la demandante que se acerque a solucionar su situación económica, para que, a través de la cooperativa "COMUNA", financie el 25% de la matrícula que le fue concedido a título de crédito reembolsable.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Sentencia de Primera Instancia

Mediante sentencia del treinta de noviembre de 2005, el Juzgado 31 Penal del Circuito de Bogotá negó el amparo solicitado al considerar que la controversia del caso no se relacionaba

con el ejercicio del derecho fundamental a la educación sino que radicaba en un problema de interpretación contractual respecto al alcance del acuerdo de financiación celebrado por la accionante con el ICETEX y la Universidad Cooperativa de Colombia, lo cual le correspondía dirimirlo al juez ordinario.

2. Impugnación

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

La joven Liliana Ramos Benítez, en la impugnación al fallo que negó la tutela, afirmó que dentro de las obligaciones que el convenio le atribuyó a la institución educativa estaba contemplada la de financiar un 25% de la matrícula mediante crédito reembolsable, descuento directo o parcial o la combinación de ambos, y que, de acuerdo con la información difundida por la universidad, el estudiante solamente debía pagar el 25% de la matrícula todos los semestres.

Arguye la joven Ramos Benítez que no puede entenderse que la universidad había asumido el 25% a título de crédito pues al momento de ingresar al proyecto ACCES no le fue manifestada tal situación y solamente le exigieron diligenciar un pagaré y una carta de instrucciones destinadas al crédito con ICETEX, pero en ningún momento se formalizó algún tipo de crédito ni se constituyeron garantías a favor de la Universidad Cooperativa, y en todo caso, sería irregular que el supuesto crédito se estuviese cobrando actualmente, debido a que el convenio establece que los créditos son pagados un año después de terminados los estudios.

En este sentido, indica la demandante, que la Universidad Cooperativa está aprovechando el hecho de que el ICETEX modificó las condiciones que el convenio contemplaba para las personas del estrato 3, y aumentó el cobro de la matrícula del 25 al 50% y requirió el pago retroactivo de los semestres anteriores.

En este entendido, la estudiante señala que no es posible entender que se ha pactado un crédito sin que previamente se haya definido la forma de pago ni la duración del mismo, cuando en realidad lo que ocurrió fue que la universidad le concedió un descuento del 25% del valor de la matrícula, lo cual fue manifestado inicialmente y ratificado por el hecho de que no se suscribió pagaré ni carta de instrucciones como garantía de un supuesto crédito.

Con base en lo manifestado anteriormente, la actora considera que el ICETEX y la Universidad Cooperativa de Colombia le están vulnerando su derecho a la educación, toda vez que al cobrarle injustamente una suma que no está en las condiciones económicas para sufragar le están obligando a abandonar sus estudios.

3. Sentencia de Segunda Instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, sala Penal, mediante sentencia del 22 de febrero de diciembre de 2006, confirmó el fallo proferido por el Juez de primera instancia, al considerar que las controversias que surgieran con motivo del contrato de vinculación de la joven a la Universidad Cooperativa dentro del programa ACCES deben ser definidas ante la jurisdicción ordinaria. Así mismo el fallador no encuentra que haya vulneración inminente de alguno de los derechos fundamentales de la actora, ni, tampoco, que se presente algún perjuicio irremediable que justifique acudir ante el juez de tutela, pues la accionante dispone de los mecanismos ordinarios para que se defina la interpretación del contrato educativo.

Finalmente el a-quem sugiere que como una posible solución para no interrumpir la continuidad del plan de estudios de la accionante la universidad “(...) dentro de las posibilidades contractuales bien puede financiar el 25% de la matrícula, y mientras se resuelve la controversia jurídica planteada, lo haga”⁶.

III. FUNDAMENTOS JURIDICOS

1. Competencia

A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedibilidad de la Acción de Tutela

2.1 Legitimación activa

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En el presente caso, la accionante es una persona mayor de edad que actúa en defensa de sus derechos e intereses, razón por la cual se encuentra legitimada para presentar la acción.

2.2 Legitimación pasiva

El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – Mariano

Ospina Pérez- ICETEX es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Ministerio de Educación, el cual, de acuerdo al artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, en su condición de autoridad pública está legitimada como parte pasiva en el presente proceso de tutela. Por su parte, la Universidad Cooperativa de Colombia, como ente particular, está legitimada como sujeto pasivo al ser una institución prestadora del servicio público de educación⁷.

3. Procedencia excepcional de la acción de tutela en las controversias de índole contractual, especialmente en materia de educación

La acción de tutela fue concebida como un mecanismo subsidiario de protección de derechos fundamentales, es decir que las personas solo pueden acudir a ella cuando el mecanismo judicial existente no resulte idóneo para la protección de derechos fundamentales, salvo que se esté ante la presencia de un perjuicio irremediable que solo puede cesar o evitarse mediante la acción de amparo.

En este contexto, es posible determinar que las controversias que surjan entre las partes sobre la interpretación de las cláusulas de un contrato deben ser llevadas a la jurisdicción ordinaria o contenciosa para que, según sea el caso, el juez determine su alcance y aplicación. Sin embargo, cuando de por medio esté la afectación de derechos fundamentales, es necesario evaluar en concreto la efectividad del medio alternativo de defensa judicial, con el fin de establecer si el mecanismo es idóneo para la protección de aquellos, y, adicionalmente, si remitir el asunto a la vía ordinaria puede dar lugar a un perjuicio irremediable.

En diferentes oportunidades la jurisprudencia constitucional ha señalado que el principio de continuidad garantiza la efectiva prestación y la permanencia del servicio público de educación⁸, de tal modo que, las interrupciones que excepcionalmente se presenten deben estar debidamente justificadas. En este sentido, es claro que cualquier tipo de controversia

que se genere en desarrollo de la prestación del servicio, y que afecte su continuidad, repercute directamente en el ejercicio del derecho fundamental a la educación, de tal modo que, atendiendo a las causales de procedencia excepcional de la acción de tutela señaladas anteriormente, la misma puede usarse con la finalidad de preservar la continuidad del proceso formativo. Tal procedencia puede darse, según las circunstancias del caso, de manera definitiva o transitoriamente mientras el asunto se decide en la vía ordinaria.

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

Respecto a la continuidad del servicio educativo, esta Corporación se ha pronunciado en sede de Revisión para proteger el derecho fundamental a la educación de los estudiantes que por motivos de incapacidad económica se encuentran en mora en el pago y se les suspende el servicio⁹, sin embargo la capacidad económica no es el único motivo por el cual puede proceder la acción de amparo, sino también en aquellos casos en los que se interrumpe la continuidad del servicio cuando existe una controversia fundada, la cual consiste en la duda razonable sobre la existencia de la obligación a cargo del estudiante de pagar el servicio de educación, y cuando además dicha duda, en buena medida, es atribuible a la institución universitaria, no solo por la carga que le corresponde en el marco de un contrato adhesivo en el cual ocupa el extremo dominante, sino por las deficiencias en la ejecución del mismo.

4. Problema jurídico

Corresponde a esta Corporación determinar si se vulneran los derechos a la educación y al debido proceso cuando, ante la existencia de una controversia fundada sobre las condiciones de pago del servicio de educación superior, una institución universitaria supedita la continuidad del servicio al pago de aquello que es objeto de discusión.

En el presente caso, para abordar el anterior problema es necesario determinar, en primer lugar, cuál es el marco jurídico de la financiación de los estudios que a la accionante se le concedió por parte de ICETEX y la Universidad Cooperativa de Colombia, para, luego,

establecer si la pretensión de la estudiante se deriva de una controversia fundada sobre la responsabilidad financiera a su cargo, lo cual permitirá, finalmente, concluir si la decisión de la Universidad Cooperativa de Colombia de a) exigir el pago del 25% de la matrícula correspondientes a los anteriores semestres, y b) disponer que en adelante la estudiante debe continuar pagando el 50% del valor de la matrícula, resulta violatoria de los derechos a la educación y al debido proceso de Liliana Ramos Benítez.

5. Marco general del Proyecto “Acceso con Calidad a la Educación Superior”- Crédito Educativo- ACCES y, en particular, su aplicación en la Universidad Cooperativa de Colombia

5.1 En mayo de 2003 el Ministerio de Educación, el ICETEX y COLCIENCIAS realizaron un manual operativo con la finalidad de establecer los términos y condiciones generales para la aplicación del proyecto “Acceso con Calidad a la Educación Superior” ACCES. En dicho manual se estableció que el proyecto estaba destinado principalmente para que los jóvenes de los estratos 1, 2 y 3 pudieran acceder a los estudios superiores a través de la financiación del plan de estudios seleccionado hasta su terminación.

En el manual se establecieron los porcentajes de financiación que debían asumir tanto el ICETEX, como la respectiva institución educativa, el subsidio que eventualmente se otorgaría, y, de ser el caso, el valor que el estudiante debería cubrir, todo, dependiendo del estrato socioeconómico al que perteneciese el estudiante. En este sentido el manual estableció¹⁰:

% sobre el valor de la matrícula

Estrato

Tasa de interés

Crédito ICETEX

Subsidio

Institución de Educación Sup.

Estudiante

1y 2

12%

50

25

25

0

1 y 2 Normal Sup e IES oficiales

12%

50

25

0

25

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

12%

50

0

25

25

3 Normal Sup. E IES oficiales

12%

75

0

0

25

4, 5 y 6

18%

50

0

25

25

4, 5 y 6 Normal Sup. E IES oficiales

18%

50

0

0

En cuanto a la forma de pago de los créditos otorgados en desarrollo del proyecto, el manual concedió un año de gracia para realizar el pago, de tal modo que la deuda solo se hacía exigible un año después de que se terminara el programa académico.

En el mes de diciembre de 2003 el ICETEX expidió la Resolución 0075, por la cual estableció el régimen de financiación para los estudiantes que pretendieran ingresar al proyecto ACCES, de tal modo que a los estudiantes de los estratos 1 y 2 el ICETEX les financiaba el 75% del valor de la matrícula mediante crédito reembolsable, y el 25% restante era financiado por la institución de educación superior de carácter privado, por otro lado, a los estudiantes pertenecientes al estrato 3 el ICETEX les otorgaba un crédito reembolsable por el 50% del valor de la matrícula, un 25% era financiado por la institución educativa privada y el otro 25% quedaba a cargo del estudiante, finalmente, para las personas ubicadas en estrato 4 en adelante, se estableció lo mismo que lo mencionado anteriormente para el estrato 3.

Con la expedición de la Resolución No. 0197 de 2005, el ICETEX estableció que, para las personas del estrato 3 la matrícula sería financiada por el ICETEX en el 50%, mientras que la otra mitad debía ser cubierta por el estudiante. No obstante, esta nueva disposición no modifica las condiciones de quienes tuvieran créditos adjudicados, cuyos términos fueron establecidos para la totalidad del programa académico.

5.2 Las anteriores disposiciones, de carácter general, debían ser aplicadas en los entes educativos mediante la suscripción de acuerdos entre el ICETEX y cada uno de los entes de educación superior, y a través de directrices internas en las cuales cada institución de educación estableciera los trámites, requisitos y condiciones de financiación, de tal suerte que, al existir disposiciones abiertas, fuesen especificadas en el caso concreto mediante

acuerdos de voluntades entre la institución educativa y cada estudiante.

El 6 de marzo de 2003 la Universidad Cooperativa de Colombia y el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – Mariano Ospina Pérez- ICETEX suscribieron un convenio marco para implementar el proyecto ACCES en la Universidad Cooperativa, a partir del cual se permitía el acceso a la educación superior especialmente a los jóvenes de los estratos socioeconómicos 1,2 y 3 a través de diferentes tipos de financiación. Según lo dispuesto en el literal f) de la cláusula cuarta – Obligaciones de la Institución de Educación Superior- de dicho acuerdo, la universidad se comprometió a “Financiar mediante crédito reembolsable, descuento total o parcial o la combinación de ambos el 25% del valor de la matrícula de cada estudiante beneficiado, hasta la terminación del programa académico para el cual fue seleccionado”.

En virtud del convenio anteriormente mencionado, la Universidad Cooperativa asumiría el financiamiento que le correspondía a través de varias alternativas, por un lado, podía financiar el 25% de la matrícula del estudiante mediante un crédito reembolsable, por otro lado, podía ofrecer este porcentaje como un descuento total o parcial del valor de la matrícula, o también podía combinar la financiación de la matrícula con un crédito reembolsable y un descuento. Así las cosas, la obligación de la universidad estaba abierta a cualquiera de las opciones mencionadas, por lo tanto, era necesario que en cada caso se concretara el carácter de la financiación, de tal forma que el estudiante tuviese certeza si la universidad asumiría el 25% de la matrícula a título de descuento o de crédito reembolsable, y, en caso de acordarse como un crédito reembolsable, debían haberse fijado las condiciones de pago, términos, garantías y contar con el respectivo soporte documental que acreditase la obligación.

El día 4 de abril de 2004 el ICETEX expidió la resolución No. 3057111 por medio de la cual se adjudicaron los créditos del programa ACCES a los estudiantes de la Universidad Cooperativa de Colombia para el primer semestre del año 2004, dentro de los cuales se incluyó a Liliana

Ramos Benítez. En el caso de la accionante, la resolución en mención estableció que la estudiante recibiría un crédito reembolsable por parte del ICETEX por el 50% del valor de la matrícula, un crédito de corto plazo por el 25% a cargo de la institución de educación superior, la estudiante debía ocuparse del 25% restante y, que, por otro lado, no recibiría subsidio alguno. Es decir que, teniendo en cuenta que el valor de la matrícula que se fijó en el primer semestre del año 2004 era \$1.622.607 pesos, el ICETEX concedía un crédito reembolsable por la suma de \$811.304, la universidad otorgaba un crédito a corto plazo por \$405.652 y la estudiante tenía a su cargo una suma por este último valor. En estas mismas condiciones, salvo el incremento en el valor de la matrícula, a la accionante le fue renovada la financiación en el segundo semestre del año 2004, el primer semestre del 2005 y el segundo semestre del mismo año¹².

6. Caso Concreto

Teniendo en cuenta el marco normativo que rige el proyecto de Acceso con Calidad a la Educación Superior- Crédito Educativo- ACCES, las reglas establecidas por el ICETEX y la Universidad Cooperativa de Colombia para su aplicación, y, en particular, las condiciones de financiación a las que accedió Liliana Ramos es posible establecer que el valor de la matrícula semestral se financiaría de la siguiente manera: 50% con crédito del ICETEX, 25% mediante financiación de la Universidad, que podía ser mediante crédito reembolsable, o descuento total o parcial, y 25% a cargo de la estudiante.

6.1 En el presente caso no se ha planteado controversia alguna respecto al valor que debía financiar el ICETEX, ni frente al porcentaje del 25% que debía cancelar la estudiante en el momento de la matrícula. Las diferencias surgen en torno al 25% que debía financiar la Universidad, puesto que, al paso que para la estudiante, ese porcentaje se asumió como un descuento total, para la universidad se trataba de un crédito de corto plazo.

Es claro que, tanto en los reglamentos del programa ACCES como en las cláusulas del convenio que la Universidad Cooperativa de Colombia suscribió con el ICETEX, las condiciones en las cuales la universidad asume ese 25% cuya financiación está a su cargo, están abiertas y que, por consiguiente, las mismas debían concretarse para cada estudiante en particular. Liliana Ramos expresa que, en su caso, esa financiación se confirió en la modalidad de descuento total, sin embargo no aporta ningún soporte documental en ese sentido y ni siquiera afirma que, de manera expresa, la Universidad le hubiese conferido tal descuento. Simplemente señala que ello puede inferirse de la manera como procedió la universidad.

Sobre el particular observa la Sala que, ciertamente, no obra en el expediente, ninguna constancia de que la cláusula abierta en torno a la modalidad que asumiría el porcentaje a financiar por la universidad hubiese sido concretada en uno u otro sentido en el caso de la estudiante Liliana Ramos. Tal irregularidad parecería avalar, en principio, su pretensión conforme a la cual la ausencia de pagaré, el desconocimiento sobre las condiciones de pago y la ausencia de diligencias de cobro, son indicativos de que la universidad le confirió un descuento total, si no fuera porque en la resolución mediante la cual se le adjudicó el crédito, y en las que con posterioridad lo renovaron, consta de manera expresa que la universidad concurría a financiar el valor de la matrícula con un crédito de corto plazo del 25% del valor de la misma, resolución que debió ser conocida por la estudiante y de la que se desprende que la universidad no le había concedido descuento alguno, ni crédito en la modalidad de largo plazo, campos que, en el formato en el que ese expidió la resolución, figuran en cero.

En ese orden de ideas, es posible establecer que las condiciones de financiación de la matrícula de Liliana Ramos habían sido establecidas desde su adjudicación, y por ende la estudiante conocía cada uno de sus componentes, entre ellas, el crédito reembolsable que le había otorgado la IES sobre el 25% del valor de la matrícula, por lo tanto, conforme al material probatorio allegado al expediente, no es de recibo la afirmación de la estudiante conforme a la cual la universidad le habría concedido un descuento por el 25% del valor de la matrícula, ni que, en principio, la conducta omisiva de la universidad, en documentar la

obligación y precisar las condiciones de pago, pueda tenerse como alteración de las condiciones de financiación.

6.2 De esta manera, si las condiciones de financiación de la matrícula de la actora fueron definidas desde el comienzo, la accionante no puede pretender desconocer los términos que se establecieron para su caso particular, y, en este mismo sentido, hacia delante, estas condiciones deben ser respetadas tanto por el ICETEX como por el ente universitario, pues, tal y como se dispuso en el Manual Operativo para Instituciones de Educación Superior del proyecto ACCES, y de conformidad con lo estipulado en el convenio suscrito entre el ICETEX y la Universidad Cooperativa, la financiación cubre el programa académico que el estudiante haya escogido hasta su terminación, por lo tanto, las condiciones de financiación de la matrícula que fueron ofrecidas y reconocidas en el caso particular, y que en la presente providencia se han aclarado, deben mantenerse hasta que la estudiante finalice su carrera.

6.3 Sin embargo, no es menos cierto que la Universidad matriculó a la estudiante para los tres primeros semestres, exigiéndole para el efecto, únicamente, el pago del 25% que debía asumir directamente, y sin requerir que formalizase un compromiso de pago sobre el valor equivalente al 25% que se concedía como crédito. Tampoco obra en el expediente indicación alguna, ni la universidad así lo expresa, que se hubiesen adelantado gestiones para formalizar esa situación ni para obtener el pago de ese crédito, cuyas condiciones de pago no se le han comunicado a la estudiante, ni se han aportado al expediente.

Lo anterior suscitó un debate en torno a la existencia y exigencia de la obligación durante los tres primeros semestres cursados por la peticionaria, sin embargo, esta es una discusión que, por su carácter meramente contractual, corresponde ser dirimida por la justicia ordinaria, de modo que allí se establezca si la accionante debe pagar los supuestos saldos pendientes, y, en caso afirmativo, las condiciones en las que se debe llevar a cabo el cumplimiento.

6.4 Concluye, entonces la Sala que:

6.4.1 Como quiera que de acuerdo con el marco normativo aplicable a la financiación de los estudios de Liliana Ramos dentro del programa ACCES, la Universidad Cooperativa de Colombia concurría con la financiación del 25% del valor de la matrícula, que podía ser mediante descuento total o parcial o mediante crédito de corto o de largo plazo, y que en la resolución mediante la cual se adjudicó el crédito obra que la universidad lo confería en la modalidad de crédito de corto plazo, no puede decirse que se estén cambiando las condiciones del esquema de financiación al que accedió la estudiante. En consecuencia, hacia el futuro, la estudiante y la universidad deben regirse por las condiciones contenidas en las Resoluciones del ICETEX que reglamentan el programa ACCES, por las cláusulas del convenio suscrito entre la Universidad Cooperativa de Colombia y el ICETEX y por lo expresado en las resoluciones del ICETEX mediante las cuales se adjudicó y se ha venido renovando el crédito a la estudiante. Esto es, financiación a cargo del ICETEX del 50%; financiación de corto plazo a cargo de la Universidad, de un 25%, y costo directo para la estudiante por el 25% restante.

Como condición para ello, la Universidad, debe, de manera armónica con la regulación aplicable a la financiación de los estudios de la estudiante Liliana Ramos, señalar las condiciones del crédito a su cargo, en cuanto al plazo, la forma de pago y la tasa de interés, y documentarlo adecuadamente.

6.4.2 Como en relación con los semestres primero de 2004 y primero y segundo de 2005, a la estudiante no se le hizo firmar pagaré, no se fijaron condiciones de pago para el crédito a cargo de la universidad, y que, no obstante que, en principio, se asume que el mismo debía regirse por las condiciones estipuladas en el convenio, tampoco había claridad sobre el plazo y la tasa de interés aplicables, ni sobre la forma de pago, entiende la Sala que existe allí una controversia fundada que debe tramitarse y resolverse por vías distintas a la de la tutela, pero sin que quepa supeditar a ello la continuidad de los estudios de la accionante.

Es decir que, si bien existe una controversia respecto al 25% de la matrícula que la universidad pagó por los 3 primeros semestres cursados por la demandante, la IES no puede condicionar la continuidad de los estudios de la accionante al pago de los saldos que están en entre dicho. Por lo tanto, en virtud de que al juez de tutela le corresponde examinar la efectiva protección del derecho fundamental a la educación, estima la Sala que, para la efectiva protección de la continuidad del servicio educativo, la Universidad Cooperativa no puede impedir que la actora continúe estudiando con fundamento en unos saldos que son susceptibles de discusión, y cuya incertidumbre se generó debido a un aparente error de la propia universidad en el trámite administrativo, quien no definió las condiciones del crédito que se había conferido a la estudiante.

Pues bien, lo que en sede de Revisión se protege es la continuidad del servicio educativo en las condiciones en que, según el material probatorio allegado al trámite de tutela, se han definido en la presente providencia para la financiación de la matrícula de Liliana Ramos. No obstante, tanto la universidad como la peticionaria, cuentan con las vías ordinarias para que allí se controviertan las circunstancias y el material probatorio adicional, que eventualmente exista, en relación con los valores por los semestres anteriores y las condiciones en que la institución educativa y la estudiante acordaron asumir la financiación del 25% del valor de la matrícula que está cargo de la universidad, de tal modo que la justicia ordinaria establezca, de forma definitiva, los términos contractuales que rigieron la financiación de la matrícula de la accionante y que son aplicables durante todo el periodo académico.

En consecuencia con lo anterior, encuentra la Sala que en este caso procede el amparo constitucional para, en orden a proteger los derechos de Liliana Ramos al debido proceso y a la continuidad de su proceso formativo, disponer que, cualquiera que sea la vía que se elija para resolver la controversia que se ha planteado en torno al valor que para los tres primeros semestres del programa cursado por la accionante debía financiar la Universidad y las consecuencias de la omisión de la universidad de precisar en cada caso la modalidad y las condiciones de la financiación, ello no obre en detrimento de la continuidad de los estudios

de Liliana Ramos Benítez. En ese sentido se ordenará a la Universidad Cooperativa de Colombia que proceda a matricular a la estudiante Liliana Ramos Benítez en el semestre que le corresponda, con sujeción, en lo no definido en esta providencia, al régimen reglamentario aplicable, sin poner como requisito para ello el pago o el compromiso de pago de los valores que se encuentran en discusión en relación con el 25% cuya financiación estaba a cargo de la universidad para los semestres primero, segundo y tercero cursados por la estudiante.

IV. DECISION

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá, sala Penal el veintidós de febrero de 2006, y, en su lugar, TUTELAR los derechos a la educación y al debido proceso de Liliana Ramos Benítez.

Segundo. ORDENAR, a la Universidad cooperativa de Colombia que matricule a Liliana Ramos Benítez en el semestre que le corresponda para el programa de Ingeniería Electrónica y Telecomunicaciones, en los términos que la presente providencia dispuso para la financiación de su matrícula, pero, sin que por ningún motivo el trámite sea condicionado al pago de sumas correspondientes a semestres lectivos anteriores.

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

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

AUSENTE CON PERMISO

HUMBERTO SIERRA PORTO

Magistrado

Produced by the free evaluation copy of TotalHTMLConverter

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

- 1 Ver expediente, cuaderno no. 1, Folio 116.
- 2 No consta en el expediente el texto del derecho de petición.
- 3 Ver expediente, Cuaderno No. 1, Folio 105
- 4 Ver expediente, Cuaderno No. 1, Folio 86.
- 5 Asó lo manifestó en el escrito de impugnación de la sentencia de primera instancia (Cuaderno No. 1, Folio 182).
- 6 Ver expediente, Cuaderno 2, Folio No. 9.
- 7 Artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.
- 8 Entre otras, ver las Sentencias T-467 de 1994, T-1102 de 2000 y T-018 de 1998.
- 9 Entre otras, ver las Sentencias T-295 de 2004, T-508 de 2003, T -361 de 2000, T-811 de 2000 y T-151 de 2002.
- 10 Ver expediente, Cuaderno No. 1, Folios 12 y 13..
- 11 Ver expediente, Cuaderno No. 1, Folio 101.
- 12 Lo cual se reconoció en las resoluciones Nos. 51286, 54096 y 55408 respectivamente,

incluida en el expediente en los folios 102, 103 y 104 del Cuaderno No. 1