

BECAS – Naturaleza jurídica / AUXILIOS O DONACIONES – Alcance de la prohibición del artículo 355 de la Constitución Política

Las becas no corresponden a una donación ni a un auxilio, dado que su otorgamiento responde al cumplimiento de un deber constitucional legítimo relacionado con la promoción de la educación en todos los niveles y ello habilita al Estado en la posibilidad de financiar un programa académico por medio de incentivos, estímulos o ayudas económicas destinadas a personas que cumplan con las condiciones que prevea el acto que la conceda. Es importante precisar que quien se beneficie de tal subvención se encuentra vinculado por el cumplimiento de las exigencias que para su otorgamiento y conservación determine la autoridad administrativa. Ahora, tendrá que determinarse en cada caso si el subsidio concedido responde a tales características o si por el contrario, se encuadra dentro de los conceptos de auxilio y donaciones de que habla el artículo 355 Constitución Política.

CONCEJO MUNICIPAL DE ANAPOIMA – Beca de enseñanza universitaria para el primer niño o niña nacido en el Centro de Salud Materno Infantil / BECA ACADEMICA – Requisitos para su otorgamiento / BECA DE ENSEÑANZA UNIVERSITARIA – No tiene el carácter de auxilio ni donación. Otorgamiento / PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA - Aplicación

La beca fue creada por el ente público competente, es decir, por el Concejo Municipal de Anapoima mediante Acuerdo No. 026 de 1990 en el cual se determinaron de manera concreta y explícita la finalidad, destinatario, alcances materiales y temporales, las condiciones y criterios de asignación y su publicidad. El artículo 2º del acto enunciado desarrolla tales requerimientos condicionando el otorgamiento de la beca a circunstancias como un límite de edad, promedio de calificaciones, aprobación de la totalidad de las materias del pensum en cada semestre, y la permanencia en la misma universidad, salvo que el cambio de alma mater implique un costo inferior en la matrícula (...) De la lectura de la citada disposición se observa que la obtención de la beca no tenía vocación de permanencia, pues como se indicó, está sujeta al cumplimiento de unos requisitos concretos que hacen que no se circunscriba en los conceptos descritos en el artículo 355 de la Carta Suprema. La beca ordenada en el Acuerdo No. 026 de 1990 por el Concejo Municipal de Anapoima respondía a un criterio objetivo en la medida en que para los Cabildantes de la época era importante que se inaugurara un Centro de Salud Materno Infantil que permitiera atender en esta especialidad médica las necesidades de sus pobladores. En efecto, para hacer visible tal labor dispusieron de un reconocimiento académico para el primer niño o niña que naciera en dicho centro. Nótese como no existía la intención de privilegiar una persona determinada, sino de realzar o engrandecer o hacer sentir a la comunidad parte de ese nuevo centro de salud (...) Todo lo dicho hasta ahora permite indicar que independientemente del régimen constitucional en el que nos encontremos, es decir, el de la Constitución de 1886 o del 1991, la beca otorgada mediante el Acuerdo No. 026 de 1990 no es un auxilio ni una donación, y entonces la razón aducida por el ente territorial demandado para negarse a otorgar tal beca a David Nicolás García Garay carece de sustento jurídico. En tal orden, para la Sala resulta acertada la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca cuando declaró la nulidad de los Oficios proferidos por el Municipio de Anapoima calendados el 2 de abril de 2007 y el 23 de mayo de ese mismo año, y en consecuencia tendrá que confirmar la providencia del 2 de junio de 2011.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 345 /
CONSTITUCION POLITICA – ARTICULO 346 / CONSTITUCION POLITICA –
ARTICULO 355 / ACUERDO 026 DE 1990

NOTA DE RELATORIA: Sobre la naturaleza jurídica de las becas ver sentencia C-324 de 2009 de la Corte Constitucional y el Concepto 456 de 1992 de la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Respecto al artículo 355 de la Constitución ver sentencias Consejo de Estado del 25 de junio de 2004, Rad 2002-03005, CP Camilo Arciniegas Andrade y de 4 de mayo de 2011, Rad 2005-00122, CP Marco Antonio Velilla Moreno. Principio de confianza legítima sentencia Consejo de Estado Sección Primera de 16 de febrero de 2012, Rad. 2011-00213-01(PI), CP Marco Antonio Velilla Moreno (E).

NOTARIA DE RELATORIA: *Síntesis del caso:* Se demandan, en acción de nulidad y restablecimiento del derecho, los oficios de 2 de abril y 23 de mayo de 2007 por medio de los cuales el Municipio de Anapoima negó al joven David Nicolás García Garay la beca de enseñanza universitaria creada mediante Acuerdo 026 del 21 de junio de 1990 por el Concejo Municipal con motivo de la inauguración del Centro de Salud Materno Infantil de ese municipio para el primer niño o niña nacido en ese centro asistencial. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a las pretensiones de la demanda declarando la nulidad de los actos demandados y ordenando, a título de nulidad y restablecimiento del derecho, el pago de los valores correspondientes a matriculas, pagadas o que le corresponda pagar, como estudiante de la Facultad de Ingeniería Ambiental en la Universidad del Bosque en la ciudad de Bogotá. La Sala confirmó la sentencia de primera instancia.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de julio de dos mil quince (2015)

Radicación número: 25000-23-24-000-2007-00391-01

Actor: DAVID NICOLAS GARCIA GARAY Y OTRO

Demandado: MUNICIPIO DE ANAPOIMA

Se decide el recurso de apelación interpuesto por las partes contra la sentencia del 2 de junio de 2011, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió a las pretensiones de la demanda.

I.- COMPETENCIA

De conformidad con lo expuesto en el artículo 237 de la Constitución Política y de lo previsto en los artículos 11, 13, 34, 36, 39 y 49 de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia, así como de lo expuesto en el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo en concordancia con el artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y también de lo expuesto en el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999 expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del asunto de la referencia:

II.- ANTECEDENTES

2.1. LA DEMANDA

Actuando a través de apoderado los señores Mario Hernando García Vélez, padre de David Nicolás García Garay, interpusieron demanda en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, con el fin de que el Tribunal accediera a las siguientes,

2.2. Pretensiones

“PRIMERA. Que se DECLARE la nulidad del acto administrativo contenido en el oficio de 2 de abril de 2007.

SEGUNDA. Que se DECLARE, en consecuencia, la nulidad del acto administrativo contenido en oficio de 23 de mayo de 2007, notificado por correo el 8 de junio de 2007.

TERCERA. Que se ORDENE, a título de restablecimiento del derecho, que el Municipio de Anapoima dé cumplimiento estricto a lo ordenado en el Acuerdo Municipal 026 de 21 de junio de 1990, es decir, que se disponga lo necesario para que a DAVID NICOLÁS GARCÍA GARAY se le reconozcan todas las prestaciones económicas derivadas del Acuerdo.

CUARTA. Que se CONDENE, a título de indemnización de perjuicios, al pago de las siguientes sumas, así:

- 1. DAÑO EMERGENTE PRESENTE: la suma de seis millones ciento veintidós mil pesos (\$ 6.122.000), por concepto de lo pagado por concepto de matrículas y carnés correspondientes a los semestres 2007-1 y 2007-2 en la carrera de Ingeniería Ambiental, en la Universidad El Bosque de Bogotá,*
- 2. DAÑO EMERGENTE FUTURO: La suma correspondiente al valor de las matrículas que se causen entre la fecha de presentación de la demanda y la providencia que resuelva definitivamente el litigio,*

incluyendo ajustes anuales del 25% de que trata el artículo tercero del Acuerdo 026 de 1990,

3. *DAÑO MORAL: Discriminado así:*

- a. *Para DAVID NICOLÁS GARCÍA GARAY, el equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de ejecutoria de la sentencia, según certificación del Departamento Nacional de estadística, sin perjuicio de un mayor valor que resulte de las reglas de la equidad, la ley o la jurisprudencia.*
- b. *Para MARIO HERNANDO GARCÍA VÉLEZ, el equivalente a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes a la fecha de ejecutoria de la sentencia, según certificación del Departamento Nacional de estadística, sin perjuicio de un mayor valor que resulte de las reglas de la equidad, la ley o la jurisprudencia.*

QUINTA: En subsidio de la PRETENSIÓN TERCERA, que se CONDENE al pago de las sumas equivalentes al valor total de la carrera universitaria Ingeniería Ambiental de DAVID NICOLÁS GARCÍA GARAY, que actualmente cursa en la Universidad El Bosque de Bogotá, que estimamos en la suma de cincuenta millones de pesos (\$ 50.000.000), teniendo en cuenta los reajustes semestrales al valor de la matrícula.”¹

2.3.- Hechos

- a. Mediante Acuerdo 026 del 21 de junio de 1990 el Concejo Municipal de Anapoima creó una beca de enseñanza universitaria con motivo de la inauguración del Centro de Salud Materno Infantil de ese municipio para el primer niño o niña nacido en ese centro asistencial. Allí se determinaron una serie de condicionamientos, entre los cuales, se encontraba que el beneficiario tuviera una edad de diecinueve (19) años.
- b. El primer niño nacido fue David Nicolás García Garay (actor del proceso de la referencia).
- c. En 2004 el demandante terminó sus estudios secundarios cuando tenía dieciséis (16) años de edad, razón por la que en los años 2005 y 2006 solicitó el otorgamiento de la beca. No obstante el ente territorial negó tal petición en atención a que David García no cumplía con el requerimiento de edad anotado en el Acuerdo 026 de 1990-.
- d. Después de haber cumplido le edad exigida en el Acuerdo acusado, Mario Hernando García Vélez, padre de David Nicolás García Garay, acudió ante

¹ Folios 9 y 10 del Cuaderno del Tribunal.

el ente territorial con la intención de agotar los procedimientos administrativos tendientes a la consecución de la aludida beca académica (8 de marzo de 2007).

- e. La petición fue contestada por la Oficina Jurídica del Municipio de Anapoima mediante Oficio del 2 de abril de 2007 en el sentido de no acceder a lo pretendido invocando la inconstitucionalidad del Acuerdo 026 de 1990, pues el artículo 335 Superior prohíbe a todas las ramas del poder público decretar auxilios o donaciones a personas naturales o jurídicas de derecho privado.
- f. Contra el citado acto administrativo los demandantes interpusieron recurso de reposición y en subsidio apelación, siendo resuelto el primero de ellos por el Alcalde del Municipio de Anapoima confirmando el Oficio anotado en el literal e).

2.4.- Normas violadas y Concepto de Violación

La parte actora considera que con la expedición del acto acusado fueron violados los artículos 2 y 6 de la Constitución Política.

Con el fin de que se dictara una sentencia estimatoria, propone los siguientes cargos:

Primer cargo: Falta de competencia

Sostuvo que el Oficio de 2 de abril de 2007 fue resuelto por la Oficina Jurídica del Municipio de Anapoima pero firmada por la Secretaría para el Desarrollo Comunitario, a pesar de que el derecho de petición se dirigía al Alcalde del citado ente territorial. Lo anterior impidió tener certeza sobre la dependencia administrativa que lo expidió.

En relación con el Oficio del 23 de mayo de 2007 adujo que aun cuando se interpusieron los recursos de reposición y en subsidio apelación, el primero de ellos fue resuelto por el Alcalde, quien, a juicio de la parte actora, debía resolver la apelación.

Los anteriores yerros configuran vicios de legalidad en uno de los elementos estructurales del acto administrativo, cual es, el subjetivo, pues la expedición de las decisiones impugnadas desconoce el mandato constitucional según el cual las autoridades sólo pueden realizar aquello que les esté expresamente permitido, lo que conduce a preguntarse cuál dependencia dentro de la Alcaldía de Anapoima es la competente para responder este tipo de solicitudes.

Segundo cargo: Violación de la ley

Hace consistir este cargo en la divergencia entre lo dispuesto por el Concejo Municipal cuando creó la beca estudiantil, y lo resuelto por la Alcaldía al negar el citado beneficio.

Tercer cargo: Falsa motivación

Afirmó que el Oficio de 2 de abril de 2007 niega lo solicitado con base en análisis del artículo 355 de la Constitución Política y el Artículo 3º del Acuerdo No. 026 de 1990 expedido por el Concejo Municipal de Anapoima, fundándose en que los “auxilios” están proscritos en nuestro ordenamiento jurídico según la norma suprema citada, y el Acuerdo ordena el otorgamiento de uno de ellos, lo cual hace improcedente e inconstitucional cualquier decisión favorable sobre la petición de la beca.

Señaló que el vocablo “auxilio” impidió que la Administración evaluara la hermenéutica de esa figura, lo cual redundaba en la falsa motivación de los actos acusados.

Estimó que lo cierto e inobjetable era que el Acuerdo 026 de 1990 había CREADO una beca universitaria, no un auxilio, y que aun cuando se aceptara que tal beca coincide con la noción de auxilio, el estímulo académico fue creado en vigencia de la Constitución de 1886, y lo que se está pidiendo no es que se CREE sino que se EJECUTE una beca.

Agregó que parte de las motivaciones del Oficio del 2 de abril de 2007 lo fue un párrafo citado entre comillas de una providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca por medio de la cual se resolvió una acción de cumplimiento instaurada por los aquí demandantes, aparte que NO EXISTE en la sentencia

referida, lo cual deja ver un acto de deslealtad y mala fe de la Administración.

III.- CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El apoderado del **Municipio de Anapoima** contestó la demanda proponiendo la excepción de "*improcedencia sustancial de la acción*". Fundó su defensa en que los actos demandados se habían ajustado al orden jurídico, y se habían inspirado en lo dispuesto en el artículo 4º de la Carta Política y en el artículo 5º de la Ley 57 de 1887, por cuanto la petición de la beca es violatoria de la Constitución de 1991.

También sostuvo que de no acogerse el anterior argumento debía negarse el restablecimiento del derecho a la parte actora por no cumplir con las condiciones exigidas en el artículo segundo del Acuerdo 026 de 1990.

IV.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Agente del Ministerio Público no rindió concepto en éste asunto.

V.-LA SENTENCIA APELADA

El **Tribunal Administrativo de Cundinamarca** mediante sentencia del 2 de junio de 2011 resolvió:

"PRIMERO.- DECLÁRASE la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio expedido por la Secretaria para el Desarrollo Social de la Alcaldía Municipal de Anapoima, el 2 de abril de 2007.

SEGUNDO.- DECLÁRASE la nulidad del acto administrativo contenido en el Oficio No. 193-SAAG del 23 de mayo de 2007, proferido por el Alcalde del Municipio de Anapoima.

TERCERO.- CONDÉNASE al Municipio de Anapoima a pagar a favor de DAVID NICOLÁS GARCÍA GARAY, los valores correspondientes a matriculas, pagadas o que le corresponda pagar, como estudiante de la Facultad de Ingeniería Ambiental en la Universidad del Bosque en la ciudad de Bogotá, en cumplimiento de lo ordenado mediante [A]cuerdo 026 del 21 de junio de 1990, previa acreditación de las demás condiciones allí previstas."²

5.1.- Comenzó por estudiar el cargo de falta de competencia haciendo un concienzudo análisis de los elementos de validez de los actos administrativos, y

² Folio 160 ibídem.

de los fenómenos de delegación y desconcentración de funciones, concluyendo que debía declararse la nulidad del Oficio calendarado el 2 de abril de 2007 por medio del cual se negó la beca solicitado por David Nicolás García Garay y se resolvió el recurso de reposición, respectivamente, dado que aun cuando la petición fue elevada ante el señor Alcalde del Municipio de Anapoima quien dio respuesta fue la Dra. SORA NAYIBE VARGAS CAICEDO, en su calidad de Secretaria para el Desarrollo Social del Municipio, sin que mediara autorización del burgomaestre para resolver dicha solicitud.

Aseguro que tampoco obraba en el expediente acto de delegación por parte del señor Alcalde Municipal para resolver el mencionado derecho de petición, lo cual reafirma la falta de competencia para expedir los actos acusados³.

5.2.- Sobre el cargo de si la beca correspondía a la figura de “auxilios” de que trata el artículo 355 de la Constitución Política, el *ad quo* delimitó el alcance de uno y otro concepto sosteniendo que la beca es *“una aportación económica que se concede a estudiantes o investigadores que no tienen suficientes recursos económicos para estudiar en una institución académica o para desarrollar sus proyectos de investigación. Las becas son convocadas por organismos oficiales o por instituciones privadas y su cuantía, características, duración o condiciones de solicitud pueden variar.”*⁴.

Por su parte, un auxilio es una subvención dirigida a desarrollar un proyecto concreto y al contrario que las becas que se adjudican a una sola persona, los destinatarios pueden ser entidades, grupos de investigación, organismos públicos, personas individuales, etc.

Citó el Concepto del 21 de agosto de 1992 proferido por la Sala de consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado con miras a reafirmar que las becas no son auxilios, y por ello debía ser concedida a David Nicolás García Garay cuando cumpliera con los requisitos que el Concejo de Anapoima determinó.

³ Aun cuando se refirió al cargo de falta de competencia y declaró su prosperidad, al final de la providencia dijo no haberse probado tal cargo habida cuenta de que el actor no invocó ninguna norma jurídica que permitiera a la Sala determinar si las autoridades demandadas obraron sin competencia.

⁴ Folio 149 *ibídem*.

También por éste cargo declaró la nulidad de los actos acusados ya que su ejecución no contraría el artículo 355 de la Constitución Política vigente, porque las becas como estímulos educativos, no constituyen auxilios.

5.3.- Estudió el cargo de violación de la ley haciendo un recuento de los hechos que se encuentran probados en el plenario así:

- El Concejo Municipal de Anapoima expidió el Acuerdo 026 del 21 de junio de 1990, por medio del cual creó una beca de enseñanza universitaria, con motivo de la inauguración del Centro de Salud Materno Infantil del citado municipio, el cual se presume legal.
- El Acuerdo a la fecha se encuentra vigente y no ha sido objeto de nulidad, como consta en la certificación que allega el Concejo Municipal de Anapoima (folio 25).
- Se determinó que el beneficiario de la beca para cursar estudios universitarios sería el primer niño o niña que naciera en el centro asistencial Materno Infantil, y de acuerdo con el registro de nacimientos del centro de salud de Anapoima, el primer niño nacido en el materno infantil fue DAVID NICOLÁS GARCÍA GARAY.
- El beneficiario para recibir la beca estaba condicionado a: terminar sus estudios primarios y secundarios; haber cumplido 19 años de edad máximo; conservar durante todos sus semestres un promedio de 3.9 o su equivalente al momento de recibir la beca, entre otros.

Para el Juzgador de primera Instancia resultaba evidente que el Acuerdo 026 de 21 de junio de 1990 emanado del Concejo Municipal de Anapoima, reconoció un hecho que ya ha sucedido, esto es, el nacimiento del actor producido en el año 1988.

En el año 2004 el demandante y beneficiario de la beca, estaba habilitado para solicitarla, por cuanto finalizó sus estudios y contaba con dieciséis (16) años, es decir, no pasaba de los diecinueve (19) años que indicaba el Acuerdo, pero sus peticiones no fueron atendidas de manera favorable a sus requerimientos.

Significa lo anterior que el hecho ya se había producido y al demandante le reconocerían una beca por el solo hecho de ser el primer niño nacido en el Centro de Salud Materno Infantil. De esta forma, la entidad territorial demandada generó la expectativa legítima del acceso al servicio de educación universitaria a DAVID NICOLAS GARCIA GARAY, expectativa que se vio defraudada cuando al cumplirse la condición prevista en el Acuerdo, obtiene del Municipio una respuesta negativa, porque el otorgamiento de la beca es contraria a la Constitución Política de 1991.

Para el Tribunal tal actuación desconoce lo dispuesto en la citada norma Superior, y también viola el artículo 116 del Decreto 1333 de 1986 que establece precisamente la presunción de validez de los actos administrativos, atributo éste que determina en este caso la obligación que tienen las autoridades demandadas de cumplir los Acuerdos. El precepto es del siguiente tenor:

“ARTICULO 116. Los acuerdos expedidos por los Concejos y sancionados por los alcaldes que se presumen válidos y producen la plenitud de sus efectos a partir de la fecha de su publicación a menos que ellos mismos señalen fecha posterior para el efecto. La publicación deberá realizarse dentro de los quince (15) días siguientes a su sanción.”

5.4.- A título de restablecimiento del derecho, ordenó dar cumplimiento al Acuerdo 026 del 21 de junio de 1990, previa la verificación de las condiciones allí establecidas.

Ordenó pagar a favor del actor el valor de la matrícula que le hubiese correspondido cancelar como estudiante de la facultad de Ingeniería Ambiental de la Universidad del Bosque en la ciudad de Bogotá, por cada semestre causado hasta la finalización de la carrera si a ello hubiere lugar.

No encontró justificación para el reconocimiento de la tercera y cuarta pretensión de la demanda, toda vez que el compromiso asumido por la autoridad demandada queda cumplido en la forma como ha sido ordenada.

Lo propio manifestó en relación con el cargo de falsa motivación al considerar que no había lugar a pronunciarse por cuanto ya se había declarado la prosperidad del cargo de violación directa de la ley.

VI. EL RECURSO DE APELACION

6.1.- El apoderado del **Municipio de Anapoima** recurrió el fallo de primera instancia solicitando se revoque, y en su lugar se nieguen las pretensiones. Para el efecto trajo a colación los siguientes argumentos:

6.1.1.- Reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda en lo que hace a la excepción de inconstitucionalidad del Acuerdo 026 de 1990.

6.1.2.- Agregó que si bien era cierto que los auxilios y las becas no se definían de la misma manera, la denominación no podía desviar la atención del Juez Administrativo, dado que en esencia era un regalo, o una donación, que se estaba otorgando sin respaldo en el Plan de Desarrollo, norma ésta en la que deben incorporarse las políticas de apoyo educativo, sin consideración de la capacidad económica del beneficiario o de sus padres o a los méritos académicos del estudiante.

Para el apoderado del Municipio de Anapoima, lo dispuesto en el Acuerdo 026 de 1990 fue producto de la euforia causada por la inauguración de un puesto de salud.

6.1.3.- Sostuvo que la sentencia recurrida desconocía el principio de igualdad ya que estaba otorgando un beneficio a una persona sin ninguna justificación objetiva ni razonable.

6.2.- El apoderado de la **parte actora** también interpuso recurso de apelación adhesiva en lo que le resultara desfavorable de la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

VII.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

7.1.- La apoderada del **Municipio de Anapoima** allegó escrito de alegatos afirmando que aun cuando la beca no se denomine "auxilio" o "donación" de manera expresa, lo que en realidad se está efectuando es una asignación de recursos sin ninguna contraprestación para el ente territorial.

Agregó que tal decisión carece de fundamento constitucional claro y suficiente con base en el cual se pueda dar esa autorización, y que además rompe el principio de

igualdad, pues el sólo hecho de haber nacido en el centro de salud municipal no puede ser argumento suficiente para dar un trato diferente a aquellos otros ciudadanos que en situaciones de mayor necesidad pueden exigir del Estado un apoyo económico para adelantar estudios de educación superior.

También refirió el postulado constitucional de Autonomía de los Entes Territoriales para señalar que no comparte la apreciación del Juzgador de Primera Instancia cuando indicó que en la jerarquía municipal se encuentran en primer lugar los Acuerdos expedidos por los Concejos Municipales, pues tal aseveración olvida que debe existir un respeto de la norma Constitucional, que prima por sobre cualquier otra.

7.2.- La apoderada de la **parte actora** allegó escrito de alegatos de manera extemporánea. Allí adujo que la providencia apelada no se refirió a la pretensión de los perjuicios que derivaron de la expedición del acto administrativo declarado nulo, ya que la insistente negación de la beca a David García Garay causó no solo la merma patrimonial que supuso la vinculación a una institución de educación superior, sino que además tuvo repercusiones inmateriales en el núcleo familiar como quiera que constituyó una frustración de una legítima expectativa prestacional.

VIII.- LA DECISION

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto *sub lite*, previas las siguientes,

IX.- CONSIDERACIONES

Advierte la Sala que los problemas jurídicos consisten en determinar los siguientes aspectos: i) el objeto del recurso de apelación de acuerdo con los argumentos planteados en primera instancia y con los alegados en ésta sede, y (ii) determinar si la motivación expuesta por la Alcaldía de Anapoima en los Oficios acusados relacionada con la inconstitucionalidad del Acuerdo 026 de 1990 proferido por el Concejo de ese ente territorial es válido para negar la beca solicitada por el demandante.

9.1.- Objeto del recurso

Observa la Sala que los motivos de inconformidad del apelante son dos: el primero relacionado con la inconstitucionalidad del Acuerdo No. 026 de 1990 por cuanto viola el artículo 355 de la Carta Política al crear un auxilio académico a favor del demandante, y el segundo la vulneración del derecho a la igualdad que sustenta en que tal otorgamiento no responde a un criterio objetivo ni razonable.

Analizado el expediente se observa que éste último cargo no fue considerado en la contestación de la demanda, de modo que no podrá estudiarse en esta instancia por extemporáneo, ya que el momento procesal oportuno es éste precisamente, al tenor de lo dispuesto en los artículos 144 y 208 del Código Contencioso Administrativo. Admitir lo contrario equivaldría a quebrantar el orden jurídico y además, a vulnerar los artículos 13 y 29 de la Carta Constitucional y el 328 del Código General del Proceso⁵ relacionados con el respeto del derecho al debido proceso en consonancia con el de defensa y contradicción de la parte actora, quien no tuvo la oportunidad de debatir tal razonamiento.

9.2.- Actos acusados

Vistas así las cosas, la Sala abordará el estudio de legalidad de los Oficios proferidos por la entidad demandada el 2 de abril de 2007 y el 23 de mayo de ese mismo año, en el sentido de verificar si el negarse a otorgar la beca invocando la inconstitucionalidad del Acuerdo No. 026 de 1990 es un argumento válido para declarar la legalidad de las decisiones acusadas.

Los actos acusados son del siguiente tenor:

***“Anapoima, Abril 2 de 2007.
Señores
DAVID NICOLAS GARCIA GARAY
MARIO HERNANDO GARCIA VELEZ***

⁵ **“Artículo 328. Competencia del superior.** El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley.
Sin embargo, cuando ambas partes hayan apelado toda la sentencia o la que no apeló hubiere adherido al recurso, el superior resolverá sin limitaciones.
En la apelación de autos, el superior sólo tendrá competencia para tramitar y decidir el recurso, condenar en costas y ordenar copias.
El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella.
En el trámite de la apelación no se podrán promover incidentes, salvo el de recusación. Las nulidades procesales deberán alegarse durante la audiencia.”

**Calle 19 No. 97A – 20
Bogotá, D.C.**

**REF: DERECHO DE PETICION RECIBIDO EN FECHA 9 DE MARZO
DE 2007**

En atención a lo solicitado en el escrito de derecho de petición de la referencia, en el sentido de proceder a pagarle los recibos expedidos por la universidad el Bosque por valor tres millones sesenta y un mil pesos mcte. (\$3.061.000), pagados por usted para iniciar su carrera de ingeniería ambiental con fundamento en el acuerdo municipal No. 026 del 21 de Junio de 1990, el cual exige como requisito que haya terminado sus estudios de primaria y secundaria y que se haya matriculado en una universidad reconocida, así como se le continúen pagando todo el complemento de la carrera hasta terminarla, estando dentro de los términos legales de que se trata el artículo 6 del CCA, de manera comedida me permito manifestarle que el Municipio de Anapoima no puede acceder a lo pretendido en el escrito de la referencia, en virtud que lo determinado en el acuerdo municipal es a todas luces contrario a la constitución nacional.

Considera esta secretaría que se debe analizar lo ritualizado en los artículos 355 superior y 3 del acuerdo No.026 de 1990.

*Artículo 355 de norma superior, “ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar **auxilios o donaciones** a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”, (subrayado fuera del texto).*

*Artículo Tercero del Acuerdo No. 026 de 1990, “**el auxilio económico** que se le reconocerá al becado será el costo que requiera en la época en que inicie los estudios universitarios, los cuales podrán ser cancelados en donde se desarrollan los estudios, o al becado mediante la presentación de los respectivos recibos de pago. Además queda establecido que se cancelara un reajuste anual del 25% sobre el costo inicial del semestre primero de la respectiva carrera”. (Subrayado fuera del texto).*

Con base en lo anterior, se puede determinar que el artículo tercero del acuerdo en cita es contrario a lo normado en la constitución nacional, en virtud que de plano la constitución nacional prohibió conceder auxilios o donaciones a favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado, de hacerlo el señor alcalde con su actuar estaría contrariando lo normado en el título III, capítulo segundo artículo 34 numeral 1 de la ley 734 de 2002, “cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la constitución...”, razón por la cual, al ser de rango constitucional dicha prohibición mal podría la administración abrogarse un derecho que no le corresponde como sería el reconocer un auxilio plasmado en un acuerdo cuando como se ha dicho el mismo presuntamente es contrario a la constitución.

De otra parte, la administración acoge lo determinado por el honorable tribunal administrativo de Cundinamarca, sección cuarta, subsección “B”, quien luego de señalar y analizar los requisitos de procedibilidad de la acción de cumplimiento instaurada por usted, y las circunstancias de

improcedencia de la misma, determino, “que la acción resultaba improcedente pues la parte actora pretendía el cumplimiento de un acto administrativo que establecía un gasto, claramente prohibido por el artículo 355 de la carta política...”.

Con base en lo preceptuado en la normatividad Constitucional y legal comentada anteriormente, no es procedente acceder a lo pretendido en el escrito de la preferencia.

Sin otro particular.

Atentamente,

(...)”

**“Oficio No.193- SAAG
Anapoima, 23 de mayo de 2007**

**Señores
DAVID NICOLAS GARCIA
MARIO HERNANDO GARCIA VELEZ
MYRIAM ROSALBA GARAY H.
Calle 19 No. 97A – 20 Fontibón.
Bogotá D.C.**

**REF: SOLICITUD DESDE FECHA 4 DE ABRIL DE 2007 Y
RESPUESTA SOLICITUD OFICIO 10 DE ABRIL DE 2007
(RADICACION No. 811 Y 853)**

Por medio de la presente me dirijo a ustedes, con el fin de pronunciarme en los términos de ley respecto de las solicitudes objeto de la referencia, en los siguientes términos:

- 1. Respecto del recurso de reposición contra la decisión de fecha 2 de abril de 2007, me permito manifestarles que previos los señalamientos del artículo 23, 50 y ss. Del código Contencioso Administrativo, no es procedente dicha solicitud, como ya se ha mencionado, los límites señalados en nuestra carta política. De otra parte, en relación con la solicitud de aplicación del silencio administrativo positivo, cabe anotar que este no tiene ámbito de aplicación en el caso que nos ocupa, por cuanto sus peticiones han sido contestadas en los términos de ley, encontrándose ausentes los requisitos que para tal fin se señalan en el artículo 41 del CCA.*
- 2. En relación a su derecho de petición de fecha de 10 de abril de 2007, me permito manifestarle que este despacho se atiene a lo manifestado en escrito de fecha de 2 de abril de 2007, agregando igualmente que dicha erogación solicitada debe encontrarse inexorablemente ligada al presupuesto general de rentas y gastos, circunstancia que no se presenta en el caso que nos ocupa.*

En virtud de las anteriores consideraciones se ratifica la posición contenida en el oficio de fecha 2 de abril de 2007, bajo el entendido que en el trámite de las anteriores peticiones que a esta preceden,

se han puesto en su conocimiento, sin ser violatorias de sus derechos fundamentales.

Sin otro particular,

(...)"

Por su parte el Acuerdo No. 026 de 1990 dispuso lo siguiente:

"ACUERDO NÚMERO 026
(21 JUN 1990)

Por medio del cual se crea una beca de enseñanza universitaria.

EL CONCEJO MUNICIPAL DE ANAPOIMA CUNDINAMARCA, en uso de sus facultades legales y,

CONSIDERANDO:

1.- Que con motivo de la inauguración del Centro de Salud Materno Infantil de Anapoima, por la actual Administración se e[~~x~~]presó la posibilidad de presentar a consideración del Honorable Concejo Municipal la creación de una beca para los estudios superiores del primer niño o niña que naciere en este centro asistencial.

2.- Que de acuerdo con el registro de nacimiento del Centro de Salud de Anapoima, el primer niño nacido en este centro fue DAVID NICOLÁS GARCÍA GARAY.

ACUERDA:

ARTICULO PRIMERO. – Crease una beca de estudios universitarios para la carrera que tenga vocación el becado.

ARTICULO SEGUNDO.- estos estudios se efectuaran en cualquier universidad aprobada en Colombia, al terminar el beneficiado sus estudios primarios y secundarios, siempre y cuando de cumplimiento a las siguientes condiciones:

a.- haber cumplido el beneficiado 19 años de edad máximo.

b.- conservar durante todos los semestres universitarios un promedio de calificación de 3.9 o su equivalente en el momento académico respectivo.

c.- aprobar la totalidad de materias correspondientes al pensum de cada semestre. No podrá aplazar, reprobado o diferir ninguna materia.

d.- deberá permanecer en la misma universidad desde la iniciación hasta la terminación de estudios y permanecer igualmente en la carrera seleccionada.

Solo se acepta la posibilidad de cambiar de universidad para la misma carrera si las condiciones económicas fueran favorables al municipio, se entiende, de más bajo costo el respectivo semestre.

ARTICULO TERCERO.- el auxilio económico que se le reconocerá al becado será el costo que requiera en la época en que inicie los estudios universitarios, los cuales podrán ser cancelados en donde se desarrollan los estudios, o al becado mediante la presentación de los respectivos recibos de pago. Además queda establecido que se cancelara un reajuste anual del 25% sobre el costo inicial del semestre primero de la respectiva carrera.

(...)".

La Sala advierte que el estudio de legalidad de las decisiones impugnadas va ligado de manera inescindible al estudio de legalidad del citado Acuerdo Municipal, razón por la cual deberá verificarse la validez de éste último acto administrativo.

El Acuerdo 026 de 1990 del Concejo Municipal de Anapoima se expidió en vigencia de la Constitución de 1886, y según se desprende del examen del expediente, tal acto administrativo se encuentra vigente, y por ende, goza de la presunción de legalidad que ampara este tipo de decisiones de la Administración Pública ya que no ha sido revocado (dado el carácter particular y concreto) ni tampoco recae sobre éste providencia judicial que decreta la suspensión provisional de sus efectos o su nulidad; de hecho, se observa que no ha sido demandado ante esta Jurisdicción lo cual supone que debe ser acatado por las autoridades administrativas.

Sin embargo, el motivo que adujo el Municipio para no aplicarlo fue que tal acto era contrario al artículo 355 Constitucional, y que por ello no procedía el reconocimiento de ninguna beca a favor de David Nicolás García Garay.

Siendo ello así, resulta imperioso para la Sala estudiar la validez de esa afirmación, ya que sólo de ese modo es posible definir la validez de los actos censurados.

9.3.- Inconstitucionalidad del Acuerdo No. 026 de 1990

El Municipio de Anapoima ha insistido en que la beca otorgada mediante el mencionado Acuerdo contraría el artículo 355 Superior, ya que a su juicio, tal beca es en realidad un auxilio, y según la citada norma Constitucional, la creación de auxilios y donaciones está proscrita de nuestro orden jurídico.

En tal escenario, es menester determinar cuál es la naturaleza jurídica de las becas.

9.3.1.- Naturaleza jurídica de las Becas

El Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de definir la naturaleza jurídica de las becas en el Concepto número 456 del 21 de agosto de 1992. Veamos:

“8) En efecto, como ha sostenido la Sala en concepto de 9 de junio de 1992 (radicación 446), el artículo 355, inciso lo., de la Constitución Nacional prohíbe a las ramas y órganos del poder público decretar auxilios o donaciones unilaterales en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado que, según la constitución derogada, podía efectuar el congreso, para fomentar entidades útiles o benéficas dignas de apoyo, con sujeción a los planes y programas correspondientes, sin que existiera ninguna retribución.

Por este motivo, el inciso 2o. del citado artículo 355 de la Constitución Política, autoriza a los gobiernos nacional, departamentales y municipales para celebrar contratos de prestación de servicios con "entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad" para que estas cumplan y desarrollen programas y actividades de interés público acordes con los correspondientes planes de desarrollo, mediante una retribución.

9) Con la prohibición prescrita en el art. 355 de la Constitución Nacional, se quiere proteger las rentas e ingresos del Estado y evitar que los dineros del Tesoro Público se desvíen en gastos que no le van a producir ningún beneficio ni retribución al país y que solo incrementarían la riqueza de los particulares.

(...)

En rigor, las becas no son auxilios ni donaciones, por el contrario, consisten en el pago que la entidad, en este caso, el Ministerio de Minas y Energía, hace a la institución de educación directamente para sostener por un tiempo determinado a los beneficiarios, para que adelanten los estudios académicos autorizados. (Subrayado de la Sala).

Tal criterio se precisó por la Corte Constitucional en sentencia C - 324 de 2009 por cuanto se delimitaron los criterios a tener en cuenta para definir si un estímulo económico proveniente de una autoridad pública se enmarca dentro del concepto de auxilio o donación, y también se definió si tal autoridad se encontraba o no habilitada para decretarla según la regla prohibitiva del artículo 355 Superior:

“Pues bien, la prohibición consagrada en el inciso primero del artículo 355 de la Carta se activará cuando la donación, auxilio, subsidio o incentivo, cualquiera que sea su origen, se reconozca por mera

liberalidad como una simple transferencia de recursos y, no con criterio redistributivo, de manera que se convierta en un privilegio aislado, empaquetado en medidas paliativas que no contribuyan al bienestar general y, que en cambio, si puedan ser usados como instrumentos de manipulación política. Es así como al endurecerse el control constitucional, la prohibición general de que trata la disposición en comento se materializará cuando se registre, al menos, uno de los siguientes eventos:

(i.) Cuando se omite dar aplicación al principio presupuestal de legalidad del gasto. El principio de legalidad del gasto público implica que toda asignación de recursos públicos debe ser decretada por el Congreso e incluida en una ley, de manera tal que se encuentra vedado al Gobierno realizar gastos que no cumplan con este específico requerimiento.

Este principio en la Constitución de 1991 encuentra su fundamento en razón a que el gasto público corresponde a una operación en que se emplea el dinero perteneciente al Estado por parte de la Administración Pública, razón por la cual el Constituyente Primario determinó en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política de 1991, relativos al presupuesto, que no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se encuentre incluida en el presupuesto de gastos; y que no podrá hacerse ningún gasto público "[...] que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales[...]"

(ii.) Cuando la ley que crea la subvención o auxilio en desarrollo de los artículos 334 y siguientes de la C.P. o desarrolla las subvenciones autorizadas directamente por la Constitución Política, omite determinar de manera concreta y explícita su finalidad, destinatarios, alcances materiales y temporales, condiciones y criterios de asignación, publicidad e impugnación, así como los límites a la libertad económica. Ello con el fin de asegurar los principios de justicia distributiva y, esencialmente, igualdad material (Art.13 C.P.) de la asignación...

(...)

Según la jurisprudencia trascrita, para que el proceso de asignación de subsidios sea respetuoso de la Constitución, debe estar consagrado en una ley que establezca claramente las condiciones objetivas que van a permitir la selección de los beneficiarios en condiciones de igualdad. Adicionalmente, debe contener garantías suficientes – claridad, publicidad, y recursos – para que tanto su diseño como su implementación, pueda ser efectivamente controvertida por las personas que se consideren afectadas. Esas son, nada menos, las garantías de vivir en un Estado de derecho. De otra forma, como lo ha señalado la Corte, la política pública podría ser fácilmente confundida con la ‘dilapidadora y venal concesión de privilegios’⁶ contraria a cualquier Estado democrático.”⁷

⁶ C-205 de 1995.

⁷ Sentencia C-507 de 2008. Ver también sentencia T-499 de 1995 y C-423 de 1997.

(iii.) La asignación será inconstitucional cuando obedezca a criterios de mera liberalidad, es decir, no se encuadre en una política pública reflejada en el Plan Nacional de Desarrollo o en los planes seccionales de desarrollo.

(...)

(iv.) Cuando el costo del subsidio para el Estado sea mayor que el beneficio social que se obtiene a partir de su implementación o cuando el auxilio o subsidio sólo beneficie a un grupo de interés sin que reporte beneficios a la sociedad en su conjunto o contribuya a ampliar las diferencias sociales.

(...)

(v.) Cuando la asignación de recursos públicos no contribuya a fortalecer la capacidad de acceso de los más pobres a los bienes y servicios públicos esenciales, en la medida en que se entreguen a quienes menos los necesita o menos los merecen.

(vi.) Cuando el subsidio tenga vocación de permanencia convirtiéndose en una carga al presupuesto público, en la medida que el subsidio o auxilio está llamado a producir efectos inmediatos dentro de una determinada coyuntura económica, de manera que una vocación de permanencia indica que la situación o sector al cual se dirige requiere de otras y más profundas medidas estructurales.

(vii.) Cuando el subsidio entrañe la figura de la desviación de poder, esto es, cuando el incentivo se cree con un propósito distinto de aquel para el cual aparentemente fue creado. Es decir, que de manera intrínseca “corresponde a una asignación de tal garantía, para perseguir intereses particulares que se contraponen a los principios de transparencia, economía, eficiencia, celeridad, imparcialidad y obviamente el de moralidad que debe acompañar las actuaciones de todo servidor público comprometido con sus funciones bajo el marco de la Constitución y la ley⁸”.

La Constitución determina los fines de interés público que justifican y determinan la actividad tanto legislativa como administrativa, de modo que si se apartan de los mismos en el desempeño de sus funciones se incurre en desviación de poder. De esta manera cuando la Carta asigna determinadas competencias, lo hace con la finalidad de que se procure la satisfacción de unos determinados propósitos orientados siempre por el interés público. Sin embargo, cuando se hace uso de tales atribuciones, ya no orientados por el interés público sino por intereses particulares, se está en el campo de la desviación de poder.

(...). (Subrayado de la Sala).

⁸ C-1168 de 2001.

En sentencia proferida por ésta Sección el 25 de junio de 2004⁹, se reafirmó la anotada posición cuando se expresó que no toda erogación proveniente del Estado se enmarca dentro del concepto auxilio o donación que prohibió el Constituyente de 1991 en el artículo 355. Así lo consideró en esa oportunidad ésta Corporación:

“Acerca del alcance del artículo 355 la Corte Constitucional ha precisado que la Constitución Política no prohíbe, como medida infranqueable¹⁰, que el Estado transfiera recursos públicos a favor de los particulares u organismos mixtos conformados con aportes públicos y privados, cuando la transferencia está legitimada en la necesidad de desarrollar y aplicar principios o derechos constitucionales establecidos. De hecho, esta posibilidad de intervención económica constituye una herramienta indispensable para cumplir con los objetivos del Estado Social de Derecho, los cuales las más de las veces exigen que se destinen recursos económicos para programas que beneficien a las personas que se encuentran en situación de debilidad manifiesta.

En sentencia C-159 de 1998 la Corte Constitucional dijo a este respecto:

«3.2. El artículo 355 de la Constitución Política consagra dos conceptos íntimamente relacionados pero conceptualmente diferentes: En primer lugar, una prohibición general en virtud de la cual, "ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado"; y, en segundo término, una excepción, en virtud de la cual, se autoriza al Gobierno, en sus diferentes niveles, para financiar, con recursos de los respectivos presupuestos, programas y actividades "de interés público", acordes con los respectivos planes de desarrollo, cuya ejecución debe llevarse a cabo mediante contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad».

La tesis planteada por la Corte Constitucional es la siguiente:

«La Constitución Política, en términos generales, prohíbe que con fondos públicos las autoridades efectúen auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas. La Carta, sin embargo, por vía excepcional, autoriza al Estado para que pueda conceder subvenciones, estímulos económicos o subsidios a particulares, tratándose de actividades que aquélla directamente considera dignas y merecedoras de apoyo». ¹¹ (Subrayado de la Sala).

⁹ Proferida dentro de un proceso de Pérdida de Investidura identificado con el número 25000-23-15-000-2002-03005-01. M.P. Camilo Arciniegas Andrade.

¹⁰ Véase la Sentencia C-372/94 y entre otras, las sentencias 251/96 y 254/96, C-205/95 y C-506/94.

¹¹ Sentencia C-152/99 Corte Constitucional de 10 de marzo de 1999. Expediente D-2115. magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

También en sentencia del 4 de mayo de 2011, proceso número 11001-03-24-000-2005-00122-01, cuyo ponente fue el Consejero de Estado Marco Antonio Velilla Moreno, se delimitó el alcance del precepto Constitucional ya enunciado:

“En primer lugar cabe anotar que la jurisprudencia ha señalado que existen diferencias entre los auxilios y donaciones prohibidos por la Constitución Política y los incentivos y subsidios que se otorgan por razones de índole económica en actividades consideradas productivas y generadoras de empleo, por lo mismo, relacionadas con el interés general.

Al respecto la Corte Constitucional ha puntualizado que:

“(1) La prohibición de los auxilios y donaciones, es la respuesta al abuso derivado de la antigua práctica de los " auxilios parlamentarios", y en buena medida explica su alcance. (2) La prohibición de los auxilios y donaciones, no significa la extinción de la función benéfica del Estado, la cual puede cumplirse a través de la contratación con entidades privadas sin ánimo de lucro y reconocida idoneidad (3) El auxilio o donación, materia de la prohibición, se caracterizan por la existencia de una erogación fiscal en favor de un particular sin que ella tenga sustento en ninguna contraprestación a su cargo. Igualmente, corresponden a estas categorías, las transferencias a particulares, que no estén precedidas de un control sobre los recursos o que éste no pueda realizarse con posterioridad a la asignación. Finalmente, se califican de esta manera, las prácticas que por los elementos que incorporen, puedan tener la virtualidad de revivir la proscrita figura de los auxilios. (4) Por vía negativa, no se consideran auxilios o donaciones, las transferencias presupuestales que se hacen a entidades descentralizadas. (5) No se estima que se viole el artículo 355 de la C.P., cuando el Estado otorga subsidios, estímulos económicos, ayudas incentivos, en razón del cumplimiento de deberes o principios de origen constitucional que describen actividades públicas irrenunciables”¹². (Subrayado de la Sala).

Analizados los anteriores pronunciamientos es factible concluir que las becas no corresponden a una donación ni a un auxilio, dado que su otorgamiento responde al cumplimiento de un deber constitucional legítimo relacionado con la promoción de la educación en todos los niveles y ello habilita al Estado en la posibilidad de financiar un programa académico por medio de incentivos, estímulos o ayudas económicas destinadas a personas que cumplan con las condiciones que prevea el acto que la conceda. Es importante precisar que quien se beneficie de tal subvención se

¹² C-712 de 2002

encuentra vinculado por el cumplimiento de las exigencias que para su otorgamiento y conservación determine la autoridad administrativa.

Ahora, tendrá que determinarse en cada caso si el subsidio concedido responde a tales características o si por el contrario, se encuadra dentro de los conceptos de auxilio y donaciones de que habla el artículo 355 Constitución Política.

9.3.2.- Aplicación al caso concreto

9.3.2.1.- El anterior discernimiento debe entenderse en las condiciones propias de la creación del estímulo académico que se controvierte, de modo que pueda valorarse su razonabilidad y objetividad para lo cual resulta indispensable acudir a los derroteros que trazó la Corte Constitucional en la Sentencia C-324 de 2009 que se anotaron en el anterior acápite.

En atención al principio presupuestal de legalidad del gasto y a lo previsto en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, la beca fue creada por el ente público competente, es decir, por el Concejo Municipal de Anapoima mediante Acuerdo No. 026 de 1990 en el cual se determinaron de manera concreta y explícita la finalidad, destinatario, alcances materiales y temporales, las condiciones y criterios de asignación y su publicidad. El artículo 2º del acto enunciado desarrolla tales requerimientos condicionando el otorgamiento de la beca a circunstancias como un límite de edad, promedio de calificaciones, aprobación de la totalidad de las materias del pensum en cada semestre, y la permanencia en la misma universidad, salvo que el cambio de alma mater implique un costo inferior en la matrícula.

Para mayor claridad se transcribirá nuevamente el citado artículo segundo:

“ARTICULO SEGUNDO.- estos estudios se efectuaran en cualquier universidad aprobada en Colombia, al terminar el beneficiado sus estudios primarios y secundarios, siempre y cuando de cumplimiento a las siguientes condiciones:

a.- haber cumplido el beneficiado 19 años de edad máximo.

b.- conservar durante todos los semestres universitarios un promedio de calificación de 3.9 o su equivalente en el momento académico respectivo.

c.- aprobar la totalidad de materias correspondientes al pensum de cada semestre. No podrá aplazar, reprobado o diferir ninguna materia.

d.- deberá permanecer en la misma universidad desde la iniciación hasta la terminación de estudios y permanecer igualmente en la carrera seleccionada.

Solo se acepta la posibilidad de cambiar de universidad para la misma carrera si las condiciones económicas fueran favorables al municipio, se entienda, de más bajo costo el respectivo semestre.”

De la lectura de la citada disposición se observa que la obtención de la beca no tenía vocación de permanencia, pues como se indicó, está sujeta al cumplimiento de unos requisitos concretos que hacen que no se circunscriba en los conceptos descritos en el artículo 355 de la Carta Suprema.

La beca ordenada en el Acuerdo No. 026 de 1990 por el Concejo Municipal de Anapoima respondía a un criterio objetivo en la medida en que para los Cabildantes de la época era importante que se inaugurara un Centro de Salud Materno Infantil que permitiera atender en esta especialidad médica las necesidades de sus pobladores.

En efecto, para hacer visible tal labor dispusieron de un reconocimiento académico para el primer niño o niña que naciera en dicho centro. Nótese como no existía la intención de privilegiar una persona determinada, sino de realzar o engrandecer o hacer sentir a la comunidad parte de ese nuevo centro de salud.

9.3.2.2.- También resulta importante resaltar como argumento adicional que la parte actora sujetó las solicitudes de otorgamiento de la beca a lo dispuesto en el Acuerdo 026 de 1990, y en esa medida no tenía motivos para desconfiar de la validez de la disposición dictada por el Concejo Municipal de Anapoima, pues se trataba de una disposición proferida por una Corporación Pública que representaba la voluntad e interés general de ese ente territorial, revestida de la institucionalidad propia de ese tipo de órganos estatales, lo cual hacía que los demandantes tuviesen plenos y fundados motivos para confiar en la legitimidad y validez de la beca estudiantil que se concedía.

Lo dicho se traduce en la aplicación al caso del principio de confianza legítima en los términos que ésta Sala ha reconocido, a saber:

“De acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina nacional, para poder dar aplicación al principio de confianza legítima, es preciso que a partir de las acciones, omisiones o declaraciones de las propias autoridades, se hayan generado unas expectativas ciertas lo suficientemente razonables y fundadas, capaces de inducir al administrado a tomar algunas decisiones, a asumir ciertas posturas o a realizar determinados comportamientos, amparado en la situación de confianza propiciada por el Estado, y que posteriormente resulta defraudada de manera sorpresiva e inesperada por parte de las autoridades, incurriendo en un desconocimiento inadmisibles de sus deberes de lealtad y coherencia.”¹³

Todo lo dicho hasta ahora permite indicar que independientemente del régimen constitucional en el que nos encontremos, es decir, el de la Constitución de 1886 o del 1991, la beca otorgada mediante el Acuerdo No. 026 de 1990 no es un auxilio ni una donación, y entonces la razón aducida por el ente territorial demandado para negarse a otorgar tal beca a David Nicolás García Garay carece de sustento jurídico.

En tal orden, para la Sala resulta acertada la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca cuando declaró la nulidad de los Oficios proferidos por el Municipio de Anapoima calendados el 2 de abril de 2007 y el 23 de mayo de ese mismo año, y en consecuencia tendrá que confirmar la providencia del 2 de junio de 2011.

En lo que hace al restablecimiento del derecho se ordena al Municipio pagar los valores que por concepto de matrícula universitaria haya cancelado David Nicolás García Garay siempre que se den las condiciones que impuso el Acuerdo No. 026 de 1990, sin que en ningún caso deba la parte actora devolver suma alguna al ente territorial.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

¹³ Sentencia del 16 de febrero de 2012, Rad. 25000-23-15-000-2011-00213-01(PI), Actor: Mauricio Alberto Pérez Ruiz, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno (E).

CONFIRMAR la sentencia apelada.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 23 de julio de 2015.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidenta

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

GUILLERMO VARGAS AYALA