

DERECHO A LA EDUCACION SUPERIOR - Derecho prestacional de carácter fundamental

La educación pertenece, como se advirtió, a los llamados derechos económicos, sociales y culturales y no lo concibió como un derecho fundamental de aplicación inmediata por ser un derecho prestacional, en la medida en que su efectividad está ligada a una disponibilidad considerable de recursos económicos, una regulación legal y una estructura organizacional. Sin embargo, la Corte Constitucional le ha otorgado el carácter de fundamental...Con fundamento en lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el carácter fundamental de un derecho no está dado exclusivamente por su consagración en la Carta Política, o por su naturaleza jurídica. En este sentido, aunque el derecho a la educación no se encuentra consagrado como tal en el título de los derechos fundamentales, la Corte le ha otorgado ese carácter en los siguientes eventos: (i) cuando quien exige la prestación del servicio es un menor de edad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44 de la Carta Fundamental, (ii) cuando la amenaza o vulneración del derecho a la educación aparece la amenaza o vulneración de otro derecho de carácter fundamental, como la igualdad, el libre desarrollo de la personalidad o el debido proceso. Conforme a lo dicho, se observa entonces que el derecho a la educación es de naturaleza fundamental pues constituye un medio trascendental para la efectividad de otros derechos fundamentales, además de guardar una íntima relación con la dignidad humana, pues constituye un factor de desarrollo individual y social cuyo ejercicio materializa el desarrollo pleno del ser humano.

DERECHO A LA EDUCACION - Dimensiones: disponibilidad - accesibilidad - permanencia y calidad

Hay que mencionar, además que la misma jurisprudencia constitucional ha establecido cuatro dimensiones del derecho a la educación, por medio de las cuales el Estado debe actuar, atendiendo su carácter progresivo y los principios de razonabilidad y proporcionalidad: ... (i) disponibilidad, que consiste en la existencia de los medios para que se satisfaga la demanda educativa de las personas, como por ejemplo escuelas, docentes calificados, materiales de enseñanza, entre otros; (ii) accesibilidad, que pone en cabeza del Estado el deber de garantizar en los niños el ingreso a la educación básica, de manera obligatoria y gratuita; (iii) permanencia en el sistema educativo, que protege el derecho a conservar la educación básica sin que existan criterios de exclusión irrazonables y finalmente, (iv) calidad, que consiste en brindarle a los estudiantes una educación que les permita adquirir y producir conocimientos suficientes para desarrollar sus planes de vida, sin importar el nivel socioeconómico.

EDUCACION SUPERIOR - Mecanismos financieros / ICETEX – Naturaleza jurídica y objeto

Esta labor ha sido encomendada al INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR MARIANO OSPINA PÉREZ, como lo recuerda la Corte Constitucional ...De conformidad con la Ley 1002 de 2005, el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez (ICETEX), creado mediante el Decreto 2586 de 1950, se transformó en una entidad financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional. De acuerdo con el artículo segundo de la Ley 1002 de 2005, el ICETEX tendrá por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que

hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros. El ICETEX cumplirá su objeto con criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa, en condiciones de equidad territorial. Igualmente otorgará subsidios para el acceso y permanencia en la educación superior de los estudiantes de estratos 1, 2 y 3. Se advierte así, el papel que desempeña el ICETEX en el cumplimiento del deber que la Constitución impuso al Estado en el inciso final del artículo 69 constitucional, en el sentido de facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso a la educación superior, de manera que, por esta vía, el Estado tiende progresivamente a la provisión de mecanismos para que los asociados puedan realizarse personal y profesionalmente

PROGRAMA SER PILO PAGA - Requisitos / SER PILO PAGA - Créditos condonables para la excelencia en Educación Superior / CREDITOS EDUCATIVOS - Requisitos del programa ser pilo paga

Con respecto a los requisitos para acceder al programa, los mismos se encuentran en el reglamento operativo del programa ... CRÉDITOS CONDONABLES PARA LA EXCELENCIA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR ... SER PILO PAGA ... y son los siguientes: (i) haber presentado el examen de Estado de la educación media, denominado "ICFES SABER 11", el 3 de agosto de 2014; (ii) haber tenido un puntaje igual o superior a 310 en dicha prueba; (iii) haber sido admitido en una institución de educación superior acreditada en alta calidad o en proceso de renovación de la acreditación; y (iv) estar registrado en la versión III del "SISBEN" con corte al 19 de septiembre de 2014, dentro de los puntos de corte por área del país que en el reglamento se indica

VULNERACION DE LOS DERECHOS AL DEBIDO PROCESO, A LA EDUCACION Y A LA DIGNIDAD HUMANA - Exigencia de requisitos adicionales a los establecidos en el reglamento del programa Ser Pilo Paga / PROTECCION DEL DERECHO A LA EDUCACION SUPERIOR - Inclusión al programa Ser Pilo Paga

No puede perderse de vista que el reglamento no hace referencia a la fecha límite del 11 de diciembre de 2014 de la que hablan las comunicaciones del 6 de abril de 2014, ni se refiere en modo alguno a la imposibilidad de cambiar de universidad y de programa por parte de un estudiante que haya sido inadmitido en una universidad. El reglamento (Artículo 2º) define límites temporales, únicamente, frente al requisito de presentación del examen de Estado (31 de agosto de 2014) y a la evaluación del SISBEN (corte al 19 de septiembre de 2014). Para la Sala resulta que ha sido evidente la transgresión del derecho fundamental a la educación del menor puesto que si bien con el programa de (...) CRÉDITOS CONDONABLES PARA LA EXCELENCIA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR ... SER PILO PAGA ... cumple con el deber de procurar el acceso progresivo de las personas a los distintos niveles de escolaridad, en el presente caso las entidades públicas demandadas no facilitaron el ingreso del menor al mecanismo que hubiere facilitado su acceso a la educación superior, argumentando la existencia de requisitos que no establecieron en el respectivo reglamento del programa, con lo que resulta violado el debido proceso.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDES

Bogotá, D.C., ocho (8) de octubre de dos mil quince (2015)

Radicación número: 73001-23-33-000-2015-00328-01(AC)

Actor: LUZ ELIANA REYES GARCIA

Demandado: MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

Se decide la impugnación interpuesta por el **INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PÉREZ”** (en adelante **ICETEX**) y el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, en contra del fallo de 11 de junio de 2015, proferido por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**, mediante el cual se accedió al amparo constitucional solicitado.

I. LA SOLICITUD.

I.1.- La señora **LUZ ELIANA REYES GARCÍA**, obrando en nombre y representación de su hijo menor de edad **OSCAR DAVID GÓMEZ REYES**, pidió el amparo constitucional de los derechos fundamentales de su hijo a la educación y al debido proceso, los cuales estimó violados por el **ICETEX** y el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, al haberlo excluido como beneficiario del programa “10 MIL BECAS CRÉDITO”

II. LOS HECHOS.

II.1. La demandante relata que su hijo, **OSCAR DAVID GÓMEZ REYES**, presentó el examen de Estado como estudiante de la Institución Educativa Santa Ana de Mariquita (Tolima), obteniendo un puntaje que lo hizo merecedor de una de las 10.000 becas ofrecidas por el Gobierno Nacional para aquellos estudiantes que obtuvieran un puntaje superior a 310 en el examen de Estado y cuyo grupo familiar

estuviera clasificado en el "SISBEN" dentro de los puntos de corte establecidos por área (del país).

II.2. En vista que su hijo no apareció en el listado de admitidos por la Universidad Industrial de Santander en la cual se había inscrito y que, igualmente, había registrado ante el **ICETEX** para la convocatoria del programa de las 10.000 becas crédito, procedió a realizar los respectivos cambios de manera virtual ante el **ICETEX**, toda vez que se presentó para ingresar como estudiante de la carrera de Ingeniería Industrial en la Universidad Jorge Tadeo Lozano, en la cual si fue admitido, procedimiento que finalmente no pudo realizar.

III.3. Por lo anterior, envió oficio al **ICETEX**, con fecha 10 de diciembre de 2010, solicitando la cancelación del formulario para la beca crédito correspondiente a la Universidad Industrial de Santander y efectuar los trámites pertinentes con la Universidad Jorge Tadeo Lozano, centro educativo que lo admitió como estudiante de la carrera de Ingeniería Industrial.

II.4. Dicho oficio fue contestado mediante comunicación del 2 de enero de 2015, informándole que no era posible realizar el trámite respectivo porque el menor **GÓMEZ REYES** no cumplía con los requisitos exigidos por el Gobierno Nacional para acceder al beneficio, por cuanto *"(...) al revisar el caso en particular encontré que mi hijo no estaba admitido para el segundo corte del 2014, es decir el 11 de diciembre del 2014, y que por tanto al no cumplir con alguno de los requisitos antes mencionados no era posible la participación en el proceso de postulación del beneficio de las 10.000 becas (...)"*

II.5. Con posterioridad recibe otra comunicación por parte del **ICETEX**, en la cual se le informa que no fue aprobado el cambio de institución de educación superior. Adicionalmente, realizada la consulta de la solicitud de crédito, su estado era de no aprobado, a pesar de estar cumpliendo todos los requisitos para acceder a la beca crédito, especialmente el referido a estar admitido en una institución de educación superior, en atención a que el menor **GOMEZ REYES** fue admitido como estudiante de la carrera de Ingeniería Industrial en la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

II.6. Nuevamente el 27 de marzo de 2015 eleva petición para que se dé claridad sobre la situación del menor **GOMEZ REYES** frente a la no aprobación del beneficio ofrecido por el Gobierno Nacional, comunicándole el **ICETEX**, nuevamente, que no

cumple los requisitos para acceder al programa puesto que no está admitido en una universidad de educación superior.

III. LAS PRETENSIONES.

“... De manera respetuosa peticiono a su Señoría se sirva ordenar a las ENTIDADES DEL ICETEX Y MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL para que en el término de 48 horas proceda a emitir EL RECONOCIMIENTO Y ACTIVACIÓN del nombre de mi menor hijo OSCAR DAVID REYES con T.I. No. 1002751987, EN LA ASIGNACIÓN DE UNA DE LAS 10 MIL BECAS OFRECIDAS POR EL GOBIERNO NACIONAL PARA ACCEDER A LA EDUCACIÓN SUPERIOR, LA CUAL SE GANO POR MÉRITO PROPIO.

Se sirva ordenar al ICETEX y al MINISTERIO DE EDUCACIÓN, efectuar el desembolso de los valores CORRESPONDIENTES a la matrícula en primer semestre de INGENIERÍA INDUSTRIAL en la UNIVERSIDAD JORGE TADEO LOZANO en la cual mi menor hijo se encuentra ADMITIDO y guardó su cupo para el segundo semestre del 2015 ya que si fue admitido.

IV. EL TRÁMITE DE LA TUTELA.

El magistrado ponente, mediante auto de primero (1) de junio de 2015, admitió la acción de tutela y dispuso notificar al **ICETEX** y al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, para que procedieran a informar lo pertinente en relación con los hechos a los cuales hizo alusión la accionante y a allegar las pruebas correspondientes.

V. LAS ACTUACIONES DE LAS PERSONAS VINCULADAS AL PROCESO.

V.1. EI INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PÉREZ”.

El **ICETEX** procedió a contestar la acción de tutela solicitando que se denegara el amparo solicitado por cuanto, en su concepto, no vulneró ningún derecho fundamental del menor **OSCAR DAVID GÓMEZ REYES**, por cuanto, insiste, al validar el listado de estudiantes admitidos por todas las instituciones de educación superior con acreditación de alta calidad, no se evidencia que hubiera sido admitido por ninguna de ellas, por lo que no cumple con los requisitos establecidos para ser acreedor de los beneficios del programa denominado “SER PILO PAGA”. La entidad menciona que no accedió al cambio de institución de educación superior por cuanto “(...) [a] cada criterio registrado en las solicitudes de crédito se asigna un puntaje por parte del Comité de Crédito, por ende posterior al mismo no es

dable el cambio de condiciones toda vez que los mismos inciden en la variación de los resultados obtenidos (...)”

V.2. EI MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, El **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** pidió que se le desvinculara del trámite de la acción de tutela porque “(...) *no está desconociendo ni vulnerando derecho fundamental alguno (...)*”. Considera que no existe mérito para que se le condene puesto que la situación que aqueja al accionante es de competencia exclusiva y propia del **ICETEX**, entidad que debe efectuar el respectivo pronunciamiento sobre lo requerido por el juez constitucional.

VI.- FUNDAMENTOS DEL FALLO IMPUGNADO

VI.1. Mediante sentencia del 9 de abril de 2015, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**, decidió amparar los derechos fundamentales invocados por la señora **LUZ ELIANA REYES GARCÍA**, en representación del menor **OSCAR DAVID GÓMEZ REYES** y, en consecuencia, ordenó al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** y al **ICETEX** “(...) *proceda, si aún no lo hubiere hecho, a realizar todas las gestiones tendientes a garantizar el acceso efectivo a una de las becas del programa “10 mil Becas Crédito” al joven OSCAR DAVID GÓMEZ REYES, por cumplir con los requisitos exigidos para ello. (...)*”, dentro del término de las 48 horas siguientes a la notificación de la decisión.

VI.2. El despacho estimó, una vez analizado el material probatorio, que el requisito que determinó la exclusión del menor del programa había sido satisfecho. En efecto, fueron aportados al plenario los “pantallazos” tomados de la página virtual de la Universidad Jorge Tadeo Lozano y después certificación emitida por el secretario general de la institución educativa en cual informa que el menor **GOMEZ REYES** se inscribió como aspirante y fue admitido en el programa profesional de INGENIERÍA INDUSTRIAL, para cursar el primer período académico del año 2015. De ahí que encontrara el derecho a la educación le fuera vulnerado al joven **GÓMEZ REYES**.

VII.- FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN

Inconformes con la decisión anterior, el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** y el **ICETEX** impugnaron la sentencia de primera instancia,

VII.1. El **ICETEX** solicitó la revocatoria del fallo de primera instancia y, así mismo, que se declare el cumplimiento del fallo judicial. Frente a la primera petición, insiste en que el joven **OSCAR DAVID GÓMEZ REYES** no cumplía con el requisito consistente en haber sido admitido en una institución de educación superior, como lo constató su grupo de crédito en la certificación del 19 de junio de 2015 y es por eso que no puede asumir responsabilidad alguna “(...) *si la Universidad Industrial de Santander omitió enviar la información del accionante (...)*”. Así mismo, indica que el **ICETEX** opera “(...) *como mero órgano de consulta que verifica la información registra[da] en la base de datos suministrada por la Universidades (sic), por ende no había registro del accionante tal como lo certificó el área de crédito de la entidad. (...)*”

VII.2. Frente a la segunda petición, el **ICETEX** manifiesta que acató la decisión judicial de primera instancia y “(...) *se procedió a levantar [el] estado de NO APROBADO y se ingresa estado APROBRADO para que el joven Oscar David Gómez Reyes continúe [el] proceso de legalización con la Universidad Industrial de Santander para el período para el período (sic) 2015-1 (...)*”.

VII.3. El **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** pidió que se le desvinculara del trámite de la acción de tutela porque “(...) *no está desconociendo ni vulnerando derecho fundamental alguno (...)*”. Considera que no existe mérito para que se le condene puesto que la situación que aqueja al accionante es generada por el incumplimiento de los requisitos para acceder al programa y, en su concepto, es la Institución de Educación Superior y el **ICETEX** quienes deben efectuar el cumplimiento del fallo judicial,

CONSIDERACIONES DE LA SALA.

VIII.1. Problema jurídico

Corresponde a la Sala establecer si la sentencia de primera instancia, proferida por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA** debe revocarse y, en

consecuencia, negar el amparo constitucional concedido a la señora **LUZ ELIANA REYES GARCÍA**, obrando en nombre y representación de su hijo menor de edad **OSCAR DAVID GÓMEZ REYES**, porque no existió por parte del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN** y del **ICETEX** violación de su derecho fundamental a la educación, al no acreditarse que el menor **GOMEZ REYES** haya cumplido los requisitos establecidos para acceder al programa de crédito beca anunciado como “*SER PILO PAGA*”.

Para resolver tal interrogante resulta pertinente pronunciarse de manera previa sobre el derecho a la educación superior en la jurisprudencia constitucional y, posteriormente, resolver el caso concreto.

VIII.2. El derecho a la educación superior en la jurisprudencia constitucional.

El derecho a la educación se encuentra consagrado en el artículo 67 de la Carta Política, como de los derechos sociales, económicos y culturales, en los siguientes términos:

(...) **ARTICULO 67.** La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley. (...)

De otro lado, el artículo 365 de la Constitución Política resalta que la educación es un servicio público, en la siguiente forma:

(...) ARTICULO 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.(...)

La Carta Política, entonces, concibe la educación en una doble dimensión:

(...) es considerada en primer lugar, como derecho de todas las personas que guarda una estrecha relación con la posibilidad de garantizar el desarrollo de los individuos y a su vez es un servicio público con función social, vigilado e inspeccionado por el Estado con el propósito de asegurar el cumplimiento de sus fines, su calidad, permanencia y las condiciones necesarias para garantizar su acceso.

Así las cosas, se entiende que el Estado, en relación con el derecho fundamental a la educación, debe propender a su prestación en forma adecuada, no solo por tratarse de un derecho fundamental que está obligado a garantizar, sino también, porque su obligación se encamina a crear y desarrollar mecanismos que garanticen este derecho, además de fomentar y permitir el acceso al mismo. (...)¹

La educación pertenece, como se advirtió, a los llamados derechos económicos, sociales y culturales y no lo concibió como un derecho fundamental de aplicación inmediata por ser un **derecho prestacional**, en la medida en que su efectividad está ligada a una disponibilidad considerable de recursos económicos, una regulación legal y una estructura organizacional². Sin embargo, la Corte Constitucional le ha otorgado el carácter de fundamental en los siguientes términos:

(...) Conforme a lo dicho, se entiende entonces que dentro del marco de la Constitución Política, la educación tiene una doble dimensión; es

¹ Corte Constitucional, Sentencia T-1026 de 2012

² Corte Constitucional, Sentencia T-1026 de 2012

considerada en primer lugar, como derecho de todas las personas que guarda una estrecha relación con la posibilidad de garantizar el desarrollo de los individuos y a su vez es un servicio público con función social, vigilado e inspeccionado por el Estado con el propósito de asegurar el cumplimiento de sus fines, su calidad, permanencia y las condiciones necesarias para garantizar su acceso.

Así las cosas, se entiende que el Estado, en relación con el derecho fundamental a la educación, debe propender a su prestación en forma adecuada, no solo por tratarse de un derecho fundamental que está obligado a garantizar, sino también, porque su obligación se encamina a crear y desarrollar mecanismos que garanticen este derecho, además de fomentar y permitir el acceso al mismo.

Ahora, si bien es cierto que la educación, por pertenecer a los llamados Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Constituyente no lo concibió como un derecho fundamental de aplicación inmediata por ser un derecho prestacional³, pues para su efectivo desarrollo y cumplimiento el Estado debe contar con una disponibilidad considerable de recursos económicos, una regulación legal y una estructura organizacional,⁴ es cierto también que esta Corporación, sin desconocer dicha faceta, ha reconocido su carácter fundamental bajo el entendido de que por medio de este se dignifica a la persona y se promueve el desarrollo individual y social de todos los ciudadanos.⁵

Con fundamento en lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el carácter fundamental de un derecho no está dado exclusivamente por su consagración en la Carta Política, o por su naturaleza jurídica. En este sentido, aunque el derecho a la educación no se encuentra consagrado como tal en el título de los derechos fundamentales, la Corte le ha otorgado ese carácter en los siguientes eventos: (i) cuando quien exige la prestación del servicio es un menor de edad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 44 de la Carta Fundamental, (ii) cuando la amenaza o vulneración del derecho a la educación apareja la amenaza o vulneración de otro derecho de carácter fundamental, como la igualdad, el libre desarrollo de la personalidad o el debido proceso. Al respecto la Corte ha expresado:

“es indudable que el derecho a la educación pertenece a la categoría de los derechos fundamentales, pues, su núcleo esencial, comporta un factor de desarrollo individual y social con cuyo ejercicio se materializa el desarrollo pleno del ser humano en todas sus potencialidades. Esta Corporación, también ha estimado que este derecho constituye un medio para que el individuo se integre efectiva y eficazmente a la sociedad; de allí su especial categoría que lo hace parte de los derechos esenciales de las personas en la medida en que el conocimiento es inherente a la naturaleza humana. La educación está implícita como una de las esferas de la cultura y es el medio para obtener el conocimiento y lograr el desarrollo y perfeccionamiento del hombre. La educación, además, realiza el valor y principio material de la igualdad que

³ Corte Constitucional. Sentencia T-533 de 2009.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-176 de 2011.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia T- 022 de 2012.

*se encuentra consignado en el preámbulo y en los artículos 5, 13, 67, 68 y 69 de la C.P. En este orden de ideas, en la medida que la persona tenga igualdad de probabilidades educativas, tendrá igualdad de oportunidades en la vida para efecto de realizarse como persona.*⁶

Conforme a lo dicho, **se observa entonces que el derecho a la educación es de naturaleza fundamental pues constituye un medio trascendental para la efectividad de otros derechos fundamentales, además de guardar una íntima relación con la dignidad humana, pues constituye un factor de desarrollo individual y social cuyo ejercicio materializa el desarrollo pleno del ser humano.**⁷ (...) ⁸

Hay que mencionar, además que la misma jurisprudencia constitucional ha establecido cuatro dimensiones del derecho a la educación, por medio de las cuales el Estado debe actuar, atendiendo su carácter progresivo y los principios de razonabilidad y proporcionalidad:

(...) (i) disponibilidad, que consiste en la existencia de los medios para que se satisfaga la demanda educativa de las personas, como por ejemplo escuelas, docentes calificados, materiales de enseñanza, entre otros;⁹ (ii) accesibilidad, que pone en cabeza del Estado el deber de garantizar en los niños el ingreso a la educación básica, de manera obligatoria y gratuita;¹⁰ (iii) permanencia en el sistema educativo, que

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-202 del 28 de febrero 28 de 2000, MP. Fabio Morón Díaz.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-321 de 2007: "De esta forma, se puede concluir que el derecho a la educación goza de naturaleza fundamental, como quiera que su núcleo esencial comporta un factor de desarrollo personal y social, de manera que su ejercicio se dirige a la realización de la dignidad humana, en tanto permite la concreción de un plan de vida y el desarrollo pleno del individuo en sociedad.", T-689 de 2005, T-780 de 1999. De acuerdo con jurisprudencia reciente, pero consolidada de la Corte Constitucional (T-227 de 2003), los derechos fundamentales son aquellos destinados a la protección de la dignidad humana, cuyo contenido normativo fue precisado en el fallo T-881 de 2002, como (i) *la posibilidad de realizar planes de vida autónomos;* (ii) *la obligación de garantizar un mínimo de bienes que garanticen la participación del ciudadano en la construcción de los destinos sociales;* y (iii) *una garantía a su integridad.* || Además, aclaró que el derecho fundamental debe tener la posibilidad de ser *traducido en un derecho subjetivo*, lo que sucede cuando existe un amplio consenso, a nivel constitucional y legal, en la jurisprudencia de esta Corporación, a la luz del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), o en el marco del caso concreto, sobre las razones constitucionales que doten a ciertas prerrogativas y expectativas del orden constitucional que las lleve a traducirse en tales derechos subjetivos.

⁸ En el mismo sentido, Corte Constitucional, Sentencia T-068 de 2012

⁹ Título II, Capítulo 2 de la Constitución Política de Colombia. "Derechos Sociales Económicos y Políticos" En el Inciso 5 del Artículo 67 (...) garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo (...) Con respecto a la Disponibilidad o La asequibilidad del servicio, la sentencia T-1259 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil) la explicó como "(...) la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas para ponerlas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso a este sistema, lo que implica, entre otras cosas, el deber de abstenerse de impedir a los particulares fundar colegios, escuelas o cualquier tipo de centro educativo y la necesidad de asegurar la inversión en infraestructura para la prestación de este servicio(...)";

¹⁰ Pacto Internacional de Derechos Humanos. (en adelante PIDESC). Artículo 13 "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la

protege el derecho a conservar la educación básica sin que existan criterios de exclusión irrazonables¹¹ y finalmente, (iv) calidad, que consiste en brindarle a los estudiantes una educación que les permita adquirir y producir conocimientos suficientes para desarrollar sus planes de vida, sin importar el nivel socioeconómico.¹² (...) ¹³

En relación con la educación superior, la Corte Constitucional ha señalado que si bien el Estado no tiene obligación directa en la garantía del ejercicio del derecho de educación, la Constitución lo hace responsable de ella, junto con la familia y la sociedad, lo que implica que tiene “(...) *tiene el deber de procurar el acceso progresivo de las personas a los distintos niveles de escolaridad, mediante la adopción de diferentes medidas, dentro de las que se destaca, por expreso mandato constitucional, la obligación de facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.* (...)”¹⁴

Esta labor ha sido encomendada al **INSTITUTO COLOMBIANO DE CRÉDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TÉCNICOS EN EL EXTERIOR “MARIANO OSPINA PÉREZ”**, como lo recuerda la Corte Constitucional¹⁵, en los siguientes términos:

(...) En punto al tema que introduce esta tutela, vale decir, el relacionado con el deber del Estado de facilitar el acceso a la

amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: a) La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; (...)” En el mismo sentido, los artículos 41 y 42 del Código de Infancia y Adolescencia, contemplan las obligaciones del Estado y de las Instituciones Educativas frente al derecho a la educación de los menores. Entre estas, se señala en los numerales 1 y 2 del Artículo 42 las siguientes: “Facilitar el acceso de los niños, niñas y adolescentes al sistema educativo y garantizar su permanencia y brindar una educación pertinente y de calidad.

¹¹ Al respecto en la sentencia T-290 de 2006, la Corte estudió el caso de una niña a la que le negaban el cupo para el grado décimo, después de haber cursado los grados 7 y 8 en ese colegio, porque era de monjas y la menor era gestante soltera. Estimó la Corte, en esa oportunidad que “*La efectividad del derecho fundamental a la educación exige que, en primer lugar, se tenga acceso a un establecimiento que la brinde y que, una vez superada esa etapa inicial, se garantice la permanencia del educando en el sistema educativo.*”

¹² Corte Constitucional. Sentencia T- 433 de 1997 T-433 de 1997. En esta oportunidad la Corte al revisar el caso de varios estudiantes de medicina que solicitaban el amparo del derecho a la educación que consideraban había sido vulnerado por la Universidad como quiera que habían tenido un débil y deficiente proceso de formación práctica, no acorde con los objetivos del mismo según los reglamentos vigentes, desarrolló el componente de calidad en la educación y señaló: “*Una educación de baja calidad, soportada en procesos de formación débiles y carentes de orientación y dirección, no solo afecta el derecho fundamental a la educación de quien la recibe, sino el derecho de la sociedad a contar con profesionales sólidamente preparados que contribuyan con sus saberes específicos a su consolidación y desarrollo, mucho más cuando provienen de instituciones públicas financiadas por el Estado.*”

¹³ Corte Constitucional, Sentencia T-1026 de 2012.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-1044 de 2010.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-1044 de 2010.

educación superior a través de mecanismos financieros como los créditos educativos, se recuerda que en Colombia, esta labor ha sido encomendada al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” (ICETEX).

(...)

De conformidad con la Ley 1002 de 2005,¹⁶ el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior “Mariano Ospina Pérez” (ICETEX), creado mediante el Decreto 2586 de 1950, se transformó en una entidad financiera de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, vinculada al Ministerio de Educación Nacional. De acuerdo con el artículo segundo de la Ley 1002 de 2005, el ICETEX *“tendrá por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros. El ICETEX cumplirá su objeto con criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa, en condiciones de equidad territorial. Igualmente otorgará subsidios para el acceso y permanencia en la educación superior de los estudiantes de estratos 1, 2 y 3”*.

Se advierte así, el papel que desempeña el ICETEX en el cumplimiento del deber que la Constitución impuso al Estado en el inciso final del artículo 69 constitucional, en el sentido de facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso a la educación superior, de manera que, por esta vía, el Estado tiende progresivamente a la provisión de mecanismos para que los asociados puedan realizarse personal y profesionalmente. (...)

En síntesis, la Constitución Política concibe la educación como un derecho social, económico y cultural y, por consiguiente, de carácter prestacional en la medida en que para su efectivo desarrollo y cumplimiento el Estado debe contar con una disponibilidad considerable de recursos económicos, una regulación legal y una estructura organizacional; así mismo le ha dado el carácter de servicio público vigilado e inspeccionado por Estado.

No obstante, la jurisprudencia constitucional ha entendido la educación como un derecho fundamental porque no solo constituye un medio trascendental para la efectividad de otros derechos fundamentales, sino también guarda una íntima relación con la dignidad al constituir un factor de desarrollo individual y social.

¹⁶ Finalmente, en el año 2007 se expide el Decreto 380 de 2007 que estructura el ICETEX y determina las funciones de sus dependencias.

IX. EL CASO CONCRETO

Una vez caracterizado el derecho a la educación en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es necesario el estudio del caso concreto cuya controversia gira en torno al cumplimiento de los requisitos por parte del menor **OSCAR DAVID GÓMEZ REYES** para acceder ser beneficiario de una de las diez mil (10.000) becas para educación superior ofrecidas por el Gobierno Nacional, programa que se ha denominado “SER PILO PAGA”.

Con respecto a los requisitos para acceder al programa, los mismos se encuentran en el reglamento operativo del programa¹⁷ “(...) *“CRÉDITOS CONDONABLES PARA LA EXCELENCIA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR”* (...) *SER PILO PAGA* (...)” y son los siguientes: (i) haber presentado el examen de Estado de la educación media, denominado “ICFES SABER 11”, el 3 de agosto de 2014; (ii) haber tenido un puntaje igual o superior a 310 en dicha prueba; (iii) haber sido admitido en una institución de educación superior acreditada en alta calidad o en proceso de renovación de la acreditación; y (iv) estar registrado en la versión III del “SISBEN” con corte al 19 de septiembre de 2014, dentro de los puntos de corte por área del país que en el reglamento se indican.

Las entidades demandadas han insistido, especialmente el **ICETEX**, en que el menor **OSCAR DAVID GÓMEZ REYES** no cumplió con el requisito consistente en haber sido admitido en una institución de educación superior acreditada en alta calidad o en proceso de renovación de la acreditación. Por el contrario, la madre del menor manifiesta que esto no es cierto teniendo en cuenta que si bien su hijo no fue admitido por la Universidad Industrial de Santander, también lo es que si fue admitido como estudiante en la Universidad Jorge Tadeo Lozano.

Para probar lo afirmado, aportó impresiones¹⁸ de la página virtual de la universidad en las que se constata que el menor fue admitido para estudiar la carrera de Ingeniería Industrial para el período “(...) 2015/1 (...)”¹⁹. Además, dicha institución le expidió una constancia²⁰ en los siguientes términos:

¹⁷ Fol. 80, Expediente

¹⁸ Fol. 2, 3 y 4, Expediente.

¹⁹ Fol. 2, Expediente.

²⁰ Fol. 6, Expediente.

(...) Que, GOMEZ REYES OSCAR DAVID identificado con CC No. 1002751987, se inscribió como Aspirante y se le admitió en el Programa Profesional de INGENIERÍA INDUSTRIAL, para cursar el PRIMER período académico del año 2015 comprendido entre el diecinueve (19) de enero y el dieciséis (16) de mayo.

(...)

Que solicitó aplazamiento con reserva de cupo para el PRIMER período académico del 2015. Puede iniciar sus estudios haciendo uso de la reserva a partir del tercer período académico del año 2015. (...)

Lo anterior contrasta con lo informado por el **ICETEX** en la impugnación de esta acción de tutela al señalar que “(...) *la Coordinación de Crédito con fecha del 19 de junio del año 2015 validó la información registrada en la base de datos suministrada por las Universidades sin que se evidenciara registro del accionante OSCAR DAVID SÁNCHEZ REYES en la base de datos estudiante admitido (...)*”

De otro lado, se advierte del material probatorio que el **ICETEX**, en comunicación del “(...) 2015/01/02 (...)”, le manifestó al menor:

(...) ASUNTO: CAMBIO DE IES Y/O PROGRAMA (...) En atención a su solicitud mediante la cual requiere que se realice cambio de programa y/o de universidad para la modalidad de crédito de las 10.000 Becas, de manera atenta nos permitimos informar que no es posible acceder de manera favorable a su pretensión, debido a que al realizar la verificación del listado de aspirantes admitidos a los diferentes programas en la Institución de educación superior (IES) de destino, se evidencia que usted no se encuentra registrado.

De acuerdo con lo anterior, le sugerimos realizar las gestiones pertinentes ante la IES, con el que de que sea ésta quien lo reporte en el listado de admisiones actualizado, con el fin de proceder con las modificaciones a las que hubiese lugar. (...)

En la misma fecha el menor recibió otra comunicación del **ICETEX**, informándole que “(...) *verificando en el sistema de crédito y cartera del ICETEX, no es viable su solicitud de cambio de programa y de institución en su FONDO CRÉDITO BECAS MEJORES SABER 11 ya que esta solicitud no fue aprobada como se evidencia a continuación (...)*”²¹.

²¹ Fol. 8, Expediente.

Posteriormente el **ICETEX**, en comunicaciones del 6 de abril de 2015, le informa que el plazo máximo de legalización del proceso de inscripción fue el 11 de diciembre de 2014 y la aprobación de los créditos fue realizada para las personas que cumplieron los requisitos y legalizaron la inscripción ante el **ICETEX**, encontrándose cerrada la convocatoria para nuevos beneficiarios. Así mismo, le manifiesta que existen otras líneas de crédito a las cuales puede acceder²².

No puede perderse de vista que el reglamento no hace referencia a la fecha límite del 11 de diciembre de 2014 de la que hablan las comunicaciones del 6 de abril de 2014, ni se refiere en modo alguno a la imposibilidad de cambiar de universidad y de programa por parte de un estudiante que haya sido inadmitido en una universidad. El reglamento (Artículo 2º) define límites temporales, únicamente, frente al requisito de presentación del examen de Estado (31 de agosto de 2014) y a la evaluación del “SISBEN” (corte al 19 de septiembre de 2014).

Para la Sala resulta que ha sido evidente la transgresión del derecho fundamental a la educación del menor **OSCAR DAVID GÓMEZ REYES** puesto que si bien con el programa de “(...) *CRÉDITOS CONDONABLES PARA LA EXCELENCIA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR*” (...) *SER PILO PAGA* (...)” cumple con el deber de procurar el acceso progresivo de las personas a los distintos niveles de escolaridad, en el presente caso las entidades públicas demandadas no facilitaron el ingreso del menor **OSCAR DAVID GÓMEZ REYES** al mecanismo que hubiere facilitado su acceso a la educación superior, argumentando la existencia de requisitos que no establecieron en el respectivo reglamento del programa, con lo que resulta violado el debido proceso.

Así mismo, la actuación del **ICETEX** no respetó la dignidad humana del menor puesto que se le está impidiendo el pleno desarrollo de sus potencialidades y la mejora de sus condiciones individuales y sociales, ni mucho menos hace honor a la razón de ser de su existencia cual es:

(...) **Artículo 2º. Objeto.** El Icetex tendrá por objeto el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de

²² Fol. 9 y10, Expediente

terceros. El Icetex cumplirá su objeto con criterios de cobertura, calidad y pertinencia educativa, en condiciones de equidad territorial. Igualmente otorgará subsidios para el acceso y permanencia en la educación superior de los estudiantes de estratos 1, 2 y 3. (...) ²³

Finalmente y con respecto al cumplimiento del fallo de tutela, se advierte que el **ICETEX** no ha dado cumplimiento al mismo puesto que en su escrito de impugnación señaló que *“(...) Con el propósito de dar cumplimiento al fallo de tutela pase (sic) a que no cumple con la totalidad de los requisitos, se procedió a levantar estado NO APROBADO y se ingresa estado APROBADO para que el joven Oscar David Gómez Reyes continúe proceso de legalización con la Universidad Industrial de Santander para el período para el período 2015-1 (...) cuando el proceso ha debido continuarse no con la Universidad Industrial de Santander, pues el estudiante no fue admitido en esta institución, sino con la Universidad Jorge Tadeo Lozano, institución en la que si fue admitido como es de conocimiento de la entidad pública tras haber intervenido en el trámite de esta acción constitucional.*

De esta manera y evidenciada la transgresión del derecho fundamental invocado, los argumentos de la impugnación no tienen vocación de prosperidad.

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

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR el fallo del 11 de junio de 2015, proferido por el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA**, por las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.

SEGUNDO: REMÍTASE el expediente dentro de los diez (10) días siguientes a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,

²³ Ley 1002 de 2005.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidenta

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS GUILLERMO VARGAS AYALA