

**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCION CUARTA**

**Consejera Ponente: MARIA INES ORTIZ BARBOSA**

Bogotá, D.C., treinta (30) de agosto de dos mil siete (2007).

Radicación número: 66001-23-31-000-2007-00090-01

Actor: **NELSON ANTONIO SERNA HURTADO**

Referencia: Acción de Tutela

Impugnación contra la providencia de 23 de mayo de 2007 del Tribunal Administrativo de Risaralda.

**F A L L O**

---

Decide la Sala la impugnación presentada por el actor contra la providencia de 23 de mayo de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante la cual se negó la solicitud de tutela.

**ANTECEDENTES**

El señor NELSON ANTONIO SERNA HURTADO, en nombre propio, instauró acción de tutela contra el Ministerio del Interior y de Justicia por considerar vulnerado su derecho a la educación en conexidad con el de petición.

Indicó como hechos que dieron origen a la presente acción los siguientes:

Conformó las filas de las Autodefensas Unidas de Colombia desde el 2001 hasta el 20 de enero de 2006, fecha en la que de manera voluntaria decidió entregar las armas y acogerse a los beneficios establecidos en la Resolución No. 513 del 31 de marzo de 2005 del Ministerio del Interior y de Justicia.

El Programa de Reincorporación a la Vida Civil del Ministerio del Interior, le solicitó allegar tres cotizaciones de centros educativos de la ciudad en la que reside, legalmente reconocidos por el ICFES, con el fin de acceder al programa de educación.

Mediante Oficio No. 03016 de 9 de marzo de 2006 de la Asesora del Ministro Area de Educación, se le informó la aprobación del ingreso y apoyo económico para iniciar sus estudios superiores en la Fundación Universitaria del Area Andina de la ciudad de Pereira, programa de educación a distancia presencial cada sábado.

Luego de iniciados sus estudios y encontrándose en tercer semestre del programa de Tecnología en Investigación Judicial, el Director del Programa de la Fundación Universitaria del Area Andina le informó que había recibido un oficio suscrito por la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas del Ministerio del Interior en el que se señala que no se continuarían realizando los pagos.

El 23 de abril de 2007 la Asesora del Ministro del Interior – Area de Educación le manifestó que *“no hay nada que hacer”* y que de querer continuar con sus estudios podía gestionar ante el ICETEX un crédito.

Manifestó que el derecho de petición implica para las autoridades ante quienes se presenta la solicitud la obligación de dar respuesta de fondo, pues de su efectividad se desprende en buena parte el desarrollo de los fines del Estado.

Agregó que la vulneración del derecho de petición, conforme a lo establecido por la Corte Constitucional, puede afectar otros derechos.

Sostuvo que el derecho a la educación permite el desarrollo humano en la medida que permite adquirir herramientas necesarias para el desenvolvimiento en sociedad y que proveen mejores posibilidades de vida.

Anotó que los derechos fundamentales no se reducen a aquéllos que se encuentran en el Capítulo 1 del Título II de la Constitución Política y que la Corte Constitucional ha reconocido el carácter de fundamental del derecho a la educación.

Señaló que ha cumplido con todas las obligaciones establecidas en la Resolución No. 513 de 2005 para acceder, entre otros, al beneficio de la educación.

Solicitó el amparo de los derechos invocados y en consecuencia se ordene a la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas del Ministerio del Interior, dar cumplimiento a lo establecido en la Resolución No. 0513 de 31 de marzo de 2005 y así continuar realizando los pagos a la Fundación Universitaria del Area Andina de la ciudad de Pereira.

Una vez avocado el conocimiento por el Tribunal Administrativo de Risaralda se ordenó notificar al Ministerio del Interior y de Justicia.

### **LA OPOSICION**

- El Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio del Interior y de Justicia informó que el Ministerio a partir del 7 de septiembre de 2006 no ejerce funciones frente al Programa de Reincorporación a la Vida Civil de Personas o Grupos Armados y Organizados al Margen de la Ley, que se desmovilicen o dejen voluntariamente las armas y que las mismas fueron asumidas por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Con fundamento en lo anterior argumentó que hay falta de legitimación por pasiva pues el Ministerio no cuenta con la información para pronunciarse sobre los cuestionamientos planteados en la solicitud de tutela, toda vez que la entidad competente para dar cuenta de lo solicitado por el accionante es la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas.

Concluyó que la acción resulta improcedente en tanto no se evidencia la vulneración de derecho fundamental alguno.

- La apoderada del Presidente de la República y/o del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República informó que la Alta Consejería por motivos de interés público, control y supervisión del destino de los dineros públicos, mediante Memorando No. 0003913 de 20 de marzo de 2007 impartió a la coordinadora del Area de Educación un instructivo para el manejo del tema de la educación independiente en el que se dispuso que: *“i) la educación independiente es una posibilidad que se da en casos excepcionales, esto es, cuando el estudiante presenta riesgo extraordinario de seguridad, debidamente justificado por escrito a la unidad financiera y administrativa, para su aprobación; ii) la institución educativa no podrá ser escogida por la persona en proceso de reintegración, sino por los funcionarios técnicos expertos y iii) por último, interviene en el proceso la Oficina Jurídica de la Alta Consejería para la Reincorporación Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, para aprobación y validez del contrato de prestación de servicios que se suscriba para educación independiente”.*

Resaltó que no puede considerarse la corrección para la legalidad de un procedimiento como un cambio arbitrario que vulnere derechos fundamentales y que la decisión de la Alta Consejería fue informada por escrito al actor.

Estimó que reglamentar el tema de la educación independiente resultaba indispensable a fin de evitar que se beneficiaran con el pago personas que no cumplían con el perfil para el que fue implementado el beneficio y exigir un mínimo de requisitos evitando dejar al arbitrio del reintegrado la escogencia de la institución educativa.

Concluyó que el amparo resulta improcedente pues al actor fue informado del procedimiento que afectaba sus derechos.

Informó que una vez el actor cumpla con los requisitos podrá acceder al beneficio de educación independiente que otorga la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas.

### **EL FALLO IMPUGNADO**

El Tribunal Administrativo de Risaralda mediante providencia de 23 de mayo de 2007 negó el amparo de los derechos al advertir que no se vulnera el derecho de petición en tanto no obra en el expediente constancia alguna de que se haya elevado solicitud ante el Ministerio del Interior y de Justicia ni ante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.

Adujo que teniendo en cuenta que la tutela es un mecanismo residual consagrado exclusivamente con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales de las personas que se encuentren en el territorio nacional, a falta de un mecanismo ordinario idóneo y eficaz para

obtener la protección de estos derechos, o cuando habiéndolo se esté frente a un perjuicio irremediable, presupuestos que no se verifican en el presente caso. Además el derecho invocado como vulnerado no es fundamental ni se probó la violación de uno fundamental conexo, razón por la cual las reclamaciones objeto de la presente solicitud no son susceptibles de ser estudiadas a través de la acción de tutela.

### **LA IMPUGNACION**

El actor inconforme con la decisión de primera instancia la impugnó.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Nacional se reglamenta mediante el Decreto 2591 de 1991 que en el artículo 1° establece: " **Toda persona** tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, **la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales**, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto", **la cual procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial**, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Mediante el ejercicio de la presente acción y con el fin de darle protección a los derechos fundamentales la educación en conexidad con el de petición, el actor pretende en concreto que se ordene a la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas del Ministerio del Interior, dar cumplimiento a lo establecido en la Resolución No. 0513 de 31 de marzo de 2005 y así continúe realizando los pagos a la Fundación Universitaria del Area Andina de la ciudad de Pereira.

En primer lugar, la Sala advierte que el artículo 23 de la Constitución Nacional establece:

*“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”*

De la norma constitucional transcrita se observa que la formulación de una petición implica correlativamente para la autoridad ante la cual se presenta, la obligación de dar respuesta oportuna y de fondo a la solicitud del peticionario, pues *de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-1150 de 2004, MP: HUMERTO ANTONIO SIERRA PORTO, 17 de noviembre de 2004, Exp. T - 961534



Sin embargo, observa la Sala que, como lo señala el a quo, no obra en el expediente documento alguno que demuestre que el señor NELSON ANTONIO SERNA HURTADO elevó petición ante el Ministerio del Interior y de Justicia o ante el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República respecto de los hechos que dieron origen a la presente acción.

Siendo ello así, no advierte la Sala la vulneración alegada respecto de este derecho, pues para que la misma se configure se requiere de la existencia de una petición previa ante una autoridad de derecho público o privado y la ausencia de una respuesta a ella.

En segundo lugar, en relación con el derecho a la educación, la Sala debe estudiar si la negativa de la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas de continuar brindando el apoyo económico al actor para realizar sus estudios superiores en la Fundación Universitaria del Area Andina de la ciudad de Pereira, constituye una violación a los derechos fundamentales del actor.

Para este efecto, la Sala abordará el estudio de la procedencia de la tutela para la protección del derecho a la educación y la solución del caso concreto.

La educación es un derecho de la persona y un servicio público

caracterizado por una clara función social<sup>2</sup>, con lo cual se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y en general a los demás bienes y valores de la cultura (artículo 67 superior desarrollado por la Ley 115 de 1994).

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<sup>3</sup>.

Además, 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 se encuentra consignado en el preámbulo y en los artículos 5, 13, 67, 68 Y 69 de la Constitución Política.

Siendo ello así, en la medida que la persona tenga igualdad de

---

<sup>2</sup> Ver T-644 de 1992, T-101 de 1992, T-202/00, T-1101/00, T-388/01, T-491/03, T-926/03, T-927/03, T-1159/04, C-675/05, entre otras.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-270/06, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

probabilidades educativas, tendrá igualdad de oportunidades en la vida para efecto de realizarse como persona.

De lo anterior se concluye que el derecho a la educación tiene carácter de fundamental porque hace parte de la esencia del hombre en la medida que realiza su dignidad.

El núcleo esencial del derecho a la educación comprende tanto el acceso como la permanencia en el sistema educativo<sup>4</sup>, especialmente tratándose de menores de edad.

Así, este derecho puede ser protegido a través de la acción de tutela, el cual es un instrumento apropiado para neutralizar las acciones u omisiones que impliquen la negación o limitación de las prerrogativas en que se materializa este derecho.

Para la Sala resulta claro que la acción impetrada por el señor NELSON ANTONIO SERNA HURTADO, es procedente y por tanto pasa a analizar la vulneración alegada.

De los documentos que obran en el expediente, se advierte que en efecto el señor NELSON ANTONIO SERNA HURTADO hace parte del Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de Personas y Grupos Alzados en Armas del Ministerio del Interior y de Justicia (fl. 3) y que por tanto puede acceder a los beneficios establecidos en la Resolución

---

<sup>4</sup> Ver T-571 de 1999, M.P. Fabio Marón Díaz, T-585 de 1999, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-620 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-452 de 1997, M.P. Hemando Herrera Vergara.

No. 513 de 31 de marzo de 2005, en relación con la preparación de los desmovilizados para su incorporación a la vida civil.

Además se evidencia que al actor, con fundamento en la Resolución precitada, le fue aprobado el ingreso y apoyo económico en la Fundación Universitaria del Area Andina de Pereira (fl. 7) y que para la fecha en que interpuso la presente acción, se encontraba cursando tercer semestre del programa de Tecnología en Investigación Judicial (fl. 5).

Conforme a lo establecido en la Resolución No. 513 de 2005, los destinatarios de los beneficios socioeconómicos a que se refiere la Ley 418 de 1997, modificada y prorrogada por las Leyes 548 de 1999 y 782 de 2002 y el Decreto 128 de 2003, son los reincorporados individualmente, que hayan superado la etapa de desmovilización y obtenido la certificación del Comité Operativo para la Dejación de las Armas, CODA, calidad que ostenta el actor, pues por decisión individual abandonó voluntariamente sus actividades como miembro de organizaciones armadas al margen de la ley (fl. 3).

La Resolución No. 513 de 2005 indica que el primer paso a cumplir es el de educación, de acuerdo con las necesidades, intereses y habilidades de cada beneficiario y que los procesos formativos que ofrece el Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de Personas y Grupos Alzados en Armas son: formación para el trabajo, proyecto de vida y formación empresarial, en todos los casos, con énfasis en

formación ciudadana<sup>5</sup>.

Además dispone que la carrera elegida no podrá exceder los 6 semestres y que se debe acreditar la aprobación del semestre dentro de los quince (15) días siguientes a su finalización, pues transcurrido un mes sin que se acredite el requisito de aprobación, se perderá el derecho a continuar los estudios y no habrá posibilidad de acceder a ningún otro plan de proyecto de vida y se dará por concluido el proceso.

Conforme al artículo 18 de la Resolución No. 513 de 2005, el beneficiario deberá cumplir las siguientes obligaciones:

- 1. Reportarse al Programa para verificar el cumplimiento del proceso cada treinta (30) días.*
- 2. Asistir a cada una de las sesiones de aprendizaje programadas.*
- 3. Aprovechar al máximo la capacitación brindada.*
- 4. Tener permanentemente un comportamiento respetuoso y ético.*
- 5. Acatar el manual de convivencia de los diferentes entes educativos y/o programas de formación a los cuales asista.*

*El incumplimiento de uno o varios de los compromisos o el abandono del curso sin justa causa o sin autorización del Área de Educación, será causal de pérdida de los beneficios que ofrece el Programa de Reincorporación a la Vida Civil”.*

De la lectura del expediente la Sala observa que en efecto el actor

---

<sup>5</sup> Artículos 15 y 16 de la Resolución No. 513 de 2005.

cumple con lo establecido en los artículos en mención (fls. 1 a 7) y que se suspendió, sin que obre justa causa ni fundamento legal, el pago que realizaba a la Fundación Universitaria del Area Andina por concepto de educación (fl. 8), lo que constituye una clara vulneración del derecho a la educación del actor que como se dijo con anterioridad es fundamental pues afecta su integración efectiva y eficaz a la sociedad.

Finalmente aclara la Sala que si bien era el Ministerio del Interior y de Justicia quien estaba encargado de coordinar y dirigir la acción del Estado en desarrollo del "Programa para la Reincorporación a la Vida Civil de la Personas y Grupos Alzados en Armas" según el numeral 19 del artículo 6 del Decreto 200 de 2003, dicha función fue trasladada al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República conforme a lo dispuesto en el artículo 1° del Decreto 3041 de 2006<sup>6</sup>, quien intervino en la misma como se observa a folios 43 y 44 del expediente.

En cumplimiento de la norma en comento se creó en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República una Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, mediante el Decreto 3043 de 2006. Siendo ello así es esta entidad quien debe responder por la vulneración del derecho a la educación del actor y en consecuencia el Ministerio del Interior y de Justicia debe ser desvinculado del trámite de la presente acción.

---

<sup>6</sup> El artículo 1° del Decreto 3041 de 2006 establece: "*Las funciones señaladas en el numeral 7 del artículo 2° y en el numeral 19 del artículo 6° del Decreto – Ley 200 de 2003 serán cumplidas por el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*".

Con fundamento en las anteriores consideraciones esta Corporación revocará la providencia impugnada mediante la cual se negó el amparo de los derechos del señor NELSON ANTONIO SERNA HURTADO y en su lugar amparará su derecho a la educación. En consecuencia ordenará al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia adelante las gestiones pertinentes ante la Alta Consejería para la Reintegración Social y Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, para que se continúe con el pago de la educación hasta tanto culmine el programa educativo al cual está inscrito el actor.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, por medio de la Sección Cuarta de su Sala de lo Contencioso, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

### **F A L L A**

1. REVOCASE la providencia de 23 de mayo de 2007 proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, objeto de impugnación.
  
2. AMPARASE el derecho a la educación del señor NELSON ANTONIO SERNA HURTADO. En consecuencia ORDENASE al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia adelante las gestiones pertinentes ante la Alta Consejería para la Reintegración Social y

Económica de Personas y Grupos Alzados en Armas, para que se continúe con el pago de la educación del actor hasta tanto culmine el programa educativo al cual está inscrito.

3. DESVINCULASE al Ministerio del Interior y de Justicia del trámite de la presente acción por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Envíese el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo,

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE  
Presidente de la Sección

LIGIA LOPEZ DIAZ

MARIA INES ORTIZ BARBOSA

HECTOR J. ROMERO DIAZ



APODERADO: EN NOMBRE PROPIO

ACCIONANTE: NELSON ANTONIO SERNA HURTADO

ACCIONADO: ALTA CONSEJERÍA PARA LA REINTEGRACIÓN SOCIAL Y  
ECONÓMICA DE PERSONAS Y GRUPOS ALZADOS EN ARMAS

PRIMERA INSTANCIA: TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE RISARALDA

DERECHOS INVOCADOS: EDUCACION Y PETICIÓN.

FALLO: REVOCA Y EN SU LUGAR AMPARA EL DERECHO A LA  
EDUCACIÓN