

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE LA GUAJIRA

Riohacha, noviembre tres (3) de dos mil dieciséis (2016).

MAGISTRADA PONENTE: CARMEN DALIS ARGOTE SOLANO¹

Referencia

Acción: Tutela

Accionante: LUIS FERNANDO CAMARGO POLO Y OTROS.

Accionados: Ministerio de Educación– Departamento de La Guajira.

Radicación de Expedientes Acumulados No. 44-001-23-33-003-2016-00277-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00278-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00279-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00280-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00281-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00282-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00283-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00284-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00285-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00286-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00323-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00334-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00335-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00336-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00337-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00338-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00339-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00340-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00341-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00342-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00343-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00344-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00345-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00346-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00347-00.

¹ La Magistrada ponente estuvo por fuera del cargo los días 18 al 21 de octubre del presente año, en virtud del permiso conferido por la Presidencia del Tribunal, mediante resolución 0156 de octubre 14 de 2016 y la comisión de servicios otorgada por el H. Consejo de Estado en Sala Plena del 4 de octubre del año en curso.

No. 44-001-23-33-003-2016-00348-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00349-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00350-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00351-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00352-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00353-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00354-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00355-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00356-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00357-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00358-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00359-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00360-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00361-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00362-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00363-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00364-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00365-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00450-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00451-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00452-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00453-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00454-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00455-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00456-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00457-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00458-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00459-00.
No. 44-001-23-33-003-2016-00460-00.

Procede el Tribunal a proferir fallo de primera instancia dentro de la acción de tutela de la referencia acumulada por unidad de materia de conformidad con lo previsto en el artículo 2.2.3.1.3 del Decreto 1834 de 2015, presentada por el señor **LUIS CAMARGO y otros** contra el Ministerio de Educación y Departamento de La Guajira, a fin que se le proteja el derecho fundamental a la educación, que considera vulnerado por parte de las entidades accionadas.

I. ANTECEDENTES

1.1. Pretensiones

Como única pretensión, la parte actora planteó la siguiente:

“(…)Tutelar mi derecho fundamental a la educación, en consecuencia ordenar que en un término no mayor a (48) horas, se ordene al Departamento de La Guajira girar a la Universidad de La Guajira los dineros correspondientes que se le adeudan para ejercer su normal funcionamiento” (Sic)

1.2. Hechos relevantes

A través de la presente acción de tutela acudieron ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, las siguientes personas: Luis Fernando Camargo Polo, Deisy Estela Fernández Fernández, Yelitza Navarro Hernández, Malka Irina Andrade Ospino, Karen Paola Pérez Lobo, Maria Efigenia Alvarado Fuentes, Yeiner Javier Molina Herrera, Danyi Aimeth Pinedo Gutiérrez, Ailith Yulieth González Pushaina, Delcy Mercedes Benítez Pinedo, Melissa Carolina Lara Mora, Elmer José Acuña Martínez, Yidis Neis Garizabalo Arias, Naida Catalina Camargo Romero, Robín Javier Fonseca Camargo, Janizer Ospino Hernández, Wershi Rodríguez Guerra, Cindy Paola Cantillo Jeréz, Eliana López Ramírez, Dayneth Gómez Baena, Tomas Alfonso Gómez Acuña, Yefferson José Clemente Torcedilla, Celeimy Ortega Méndez, Alejandra Alviar Reyes, Jeiner Luis Guerra Fabra, Sharay Patricia Gutiérrez Visbal, Idil Maireen Cuadrado Meza, Erika Patricia Mestra Salas, Bladimir Lenin Morón López, Daniel Luis Durango Ribolledo, Dina Daza Chamorro, Cletysy Gonzalez Ipuana, Wafad Ábdala Yohaid, Karina Johana Urbina Chávez, Luis Alfredo Gutiérrez Vega, Desire Dayana De La Barrera, Yorjanis Neibet Vizcaíno González, Yina Raquel Turizo Barrozo, Yeisi Carolina Contreras Maza, Irina Lisney Camaño Ramírez, Carmen Edith Ramos Torres, Milena Isabel Hernández Rios, Ana Patricia Correa Palmar, Haver Osmelis Ojeda Venera, Kiabeth Cristina Muñoz Gutiérrez, Gema Rocío Zambrano Pineda, Ingris Emiliana Fernández Cantillo, Dalis Elena Rivera Epiayu, Saray Ester Gómez Ascencio, Keiny Ortega Ellis, Zaida Isabel González Solano, Michel Andrea Niño Díaz, Neila Mansbach García Y Luis Elimeleth Hernández Brito.

Indicaron los accionantes que las actividades académicas y administrativas de la Universidad de La Guajira se encuentran temporalmente suspendidas, debido al incumplimiento de pagos de las obligaciones que le adeuda el Departamento de La Guajira por concepto de aportes, subsidio a la gratuidad de la educación superior del Departamento, asimismo, la indexación de los recursos de ley 30 de 1992, aportes dejados de presupuestar y pagar en años anteriores.

Adujo la parte actora que las autoridades de la Universidad, han agotado las vías de cobro persuasivo y coactivo hacia el Departamento, empero hasta la fecha de

la presentación de la acción de tutela, no se ha obtenido resultados a los requerimientos.

Relataron los accionantes que desde el primer periodo de 2016, el desarrollo de sus actividades académicas se viene presentando de manera anómala, debido al cese de actividades que se ha presentado en repetidas ocasiones.

Por último, indicaron que son estudiantes de bajos ingresos, los cuales se ven abocados a estudiar en la universidad de La Guajira y que con ocasión a la problemática planteada, se han visto perjudicados ante la inminente suspensión del semestre por el incumplimiento del pago por parte del Departamento de La Guajira y el Ministerio de Educación Nacional.

1.3. Posición de las entidades accionadas.

1.3.1. Ministerio de Educación Nacional.

No presentó el informe.

1.3.2. Departamento de La Guajira.

El Departamento, presentó dentro del término legal informe sobre los hechos de la tutela, haciendo las siguientes precisiones:

Manifestó que el Departamento de La Guajira, transfiere recursos a la Universidad de La Guajira por los siguientes conceptos: 1) Los recursos autorizados por Ley 30 de 1992 que anualmente corresponden a la suma de doce mil millones de pesos (\$12.000.000.000), y que provienen del recaudo de las rentas, los impuestos de consumo que tienen su destinación específica, los impuestos de vehículos que anualmente no superan un recaudo de mil quinientos millones de pesos (\$1.500.000.000), y los impuestos de registros que siempre están embargados, 2) El impuesto Estampilla Pro Universitaria para el periodo 2016, en virtud del cual se han realizados giros por valor de 8.761973.242 millones de pesos y 3) La Estampilla Pro Desarrollo Fronterizo, que en la actualidad no se encuentra en

ejecución de recaudo en el entendido que está siendo aprobada en el Congreso y su aplicabilidad, y sería para la vigencia del 2017.

Resalta que el ente territorial no es renuente a cancelar las sumas de dineros adeudadas a la Universidad de La Guajira, lo que sucede es que se encuentra financieramente imposibilitado para realizar ese tipo de giros, en razón a que los recursos propios, los cuales oscilan entre mil quinientos millones de pesos (\$1.500.000.000) y dos mil millones de pesos (\$2.000.000.000), son destinados en su mayoría al sostenimiento de la gobernación, de la Asamblea Departamental y del Fondo Mixto Departamental.

También aduce que los compromisos que tiene el ente departamental con el alma mater, por virtud de la ordenanza 204 de 2007, no pueden ser cumplidos a cabalidad debido a que no se reciben los recursos de regalías en la misma proporción, teniendo que sufragarse con recursos propios.

Seguidamente acotó que en aras de poder brindar soluciones a la problemática en comento, el Departamento ha presentado proyectos al FONDEP, sin encontrar presupuesto para brindar solución, evidenciando que en la actualidad es imposible sostener el tema de la gratuidad por parte de la Gobernación del Departamento de La Guajira, con los estudiantes de la Universidad de La Guajira.

También alegó que el presente asunto trata sobre acreencias emanadas entre entidades públicas y las mismas gozan de procedimientos legales diferentes a la acción de tutela para ejecutar y hacer efectiva las cancelaciones pendientes, tornándose por tal motivo improcedente, pues no se está vulnerando ningún derecho fundamental, ya que en la actualidad la Universidad se encuentra en funcionamiento.

Bajo ese entendido solicita se declare la improcedencia de la tutela debido a que existen otros mecanismos para realizar los cobros de las acreencias adeudadas a la Universidad, además la acción de tutela es una figura para proteger derechos personalísimos no para hacer efectivo un cobro.

1.4. Derecho fundamental invocado.

La parte accionante demanda la protección de su derecho fundamental a la educación.

1.5. De las pruebas.

- Documento de identificación de los accionantes.
- Asentamiento de matrícula en la Universidad de La Guajira, donde consta que los accionantes cursa estudios superiores en esa Institución, sin que se identifique el programa.
- Ordenanza número 232 de abril 27 de 2008, *"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA LA ORDENANZA N 214 DE 2007 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*, donde consta el beneficio que se le otorga a los estudiantes de las universidades públicas del Departamento de La Guajira que tengan buen rendimiento académico.
- Ordenanza número 214 de julio 27 de 2007, *"POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE UNA POLÍTICA GENERAL DE AYUDAS, BECAS, SUBSIDIOS A LA EDUCACIÓN SUPERIOR PUBLICA Y CICLO COMPLEMENTARIO DE NORMALISTA SUPERIOR, CERTIFICADAS POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Y SE CREA EL FONDO EDUCATIVO DE APOYO O AYUDAS PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR PUBLICA Y CICLO COMPLEMENTARIO DE NORMALISTA SUPERIOR, ASENTADAS EN EL DEPARTAMENTO DE LA GUAJIRA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*

II. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia.

El Tribunal es competente para conocer en primera instancia de las acciones de tutela instauradas contra entidades del orden nacional, conforme se regula en los Decretos 2591 de 1991 y 1382 de 2000.

Sea oportuno indicar que pese a tratarse las acciones de tutela de aquellas interpuestas masivamente contra el Ministerio de Educación y el Departamento de La Guajira, no se dispuso la remisión de los expedientes al Despacho 001 de esta Corporación, en virtud de lo dispuesto en los Decretos 1069 y 1834 de 2015, puesto que, de un lado, las disposiciones referidas constituyen en últimas reglas de reparto, las cuales no mutan la competencia a prevención del juez de tutela que tiene respaldo en el artículo 86 Superior y que se impone en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991, y de otro, que tal circunstancia no fue advertida por las entidades demandadas en su contestación, correspondiendo, en consecuencia, surtir el trámite respectivo.

Lo anterior, por cuanto las pautas definidas por la H. Corte Constitucional sobre la aplicación de los decretos 1069 y 1834 de 2015, indican lo siguiente:

7.5. El cumplimiento de esta regla, como se deriva del inciso en cita, se encuentra inicialmente a cargo de las oficinas de reparto, a quienes les compete identificar el uso masivo de la acción a partir de los elementos objetivos que allí se introducen, con el fin de enviar las distintas solicitudes a un mismo despacho judicial. Aun cuando la disposición citada parece sugerir que la aplicación de la regla depende de que todas las tutelas se interpongan en un solo momento, es preciso resaltar que el inciso 2 del artículo en mención, extiende su aplicación a aquellas que con iguales características se presenten con posterioridad, incluso después del fallo de instancia². (...)

7.6. El Decreto 1834 de 2015 admite que es posible que las oficinas de reparto carezcan de la información suficiente para acatar formalmente las nuevas disposiciones. Por ello, en aras de garantizar la igualdad de trato y la seguridad jurídica cuando se presentan “*tutelatones*”, se introduce como alternativa para apoyar dicha labor y cumplir con los fines expuestos, que una vez la tutela hubiere sido repartida a otro juzgado y la entidad demandada en la contestación informe sobre la existencia de procesos idénticos que se encuentren en curso o que ya se hubieren surtido, el deber de proceder a la remisión del expediente a quien avocó su conocimiento en primer lugar, con el propósito de que lo fallado sea consistente y responda a un criterio uniforme de interpretación judicial. Esta alternativa adquiere especial relevancia, puesto que, sin lugar a dudas, es la entidad accionada el centro unificado por excelencia de información para alcanzar los fines que se buscan con este nuevo parámetro de reparto, al tratarse de un sujeto pasivo común a todas las causas potencialmente acumulables. (...)

7.7. En relación con la segunda posibilidad prevista en el punto inmediatamente anterior, se debe entender que la actuación del juez resulta un apoyo a la función de reparto y no una

² La norma en cita dispone que: “*A dicho despacho se remitirán las tutelas de iguales características que con posterioridad se presenten, incluso después del fallo de instancia*”.

forma de alteración de la competencia a prevención en materia de tutela. Ello, por dos razones:

(i) Los *sujetos activos* en esos procesos no son determinantes para la solución del caso, ya que no existen pretensiones individualizables y lo que marca su reparto son las identidades de causa y objeto, frente a un mismo sujeto demandado, por lo que, a través de una especie de ficción, se concluye que ante la plena identidad de una causa presentada en varias oportunidades, es preciso que su examen se realice por una misma autoridad judicial, a fin de evitar un trato desigual entre casos iguales.

(ii) El hecho que sea otro juez quien lo remita, se explica en que ante la falta de una información unificada en las oficinas de reparto a nivel nacional, la comprobación de la identidad que activa el criterio de reparto se deriva de la respuesta que brinda la entidad que presuntamente afectó derechos fundamentales de forma masiva, circunstancia por la cual es en este momento en que se debe proceder a su cumplimiento, garantizando los fines que se precisan en el Decreto 1834 de 2015.

7.8. Si por alguna razón se omite por el sujeto demandado poner de presente las condiciones que admiten que el caso sea remitido a una misma autoridad, en los términos en que se disponen en el decreto en cita, ninguna consecuencia se deriva de ello en el campo procesal, pues el juez al que se le atribuya el caso deberá proceder a su trámite, según los criterios de competencia que hayan motivado su asignación, ante la falta de conocimiento de los supuestos que activan esta regla especial de reparto. De ahí que, al igual que ocurre con el Decreto 1382 de 2000, esta última tampoco es un motivo válido para suscitar un conflicto de competencia, o para declarar la nulidad de lo actuado en el curso del proceso.

(...)

7.10. En el escenario planteado, en materia de tutela, se le otorgaría a una autoridad judicial el conocimiento de un asunto, a partir del acercamiento de una causa con la problemática que se plantea en otra, en perjuicio del juez que se supone debe proceder a su trámite, por virtud de la regla de la competencia “a *prevención*” que tiene respaldo en el artículo 86 Superior y que se impone en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991. (...)”³

2.2. Problema jurídico

Se contrae este asunto a determinar, si el derecho fundamental a la educación de los accionantes es vulnerado por parte del Ministerio de Educación Nacional y el Departamento de La Guajira, al no girar los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de la Universidad de La Guajira y el subsidio de las matrículas de

3 Auto 172/16 - Magistrado Ponente: ALBERTO ROJAS RÍOS – Providencia del veintisiete (27) de abril de dos mil dieciséis (2016).

los estudiantes beneficiarios de la política pública de educación estatuida en las ordenanzas 214 de 2007 y 232 de 2008 o si por el contrario, concurre en el presente asunto la carencia actual de objeto por hecho superado.

Previo a resolver el planteamiento anterior, el Tribunal procede a pronunciarse, en primer lugar, en relación con i) las generalidades de la acción de tutela, luego se referirá a las consecuencias jurídico procesales de la no rendición del informe en un trámite tutelar ulteriormente al ii) desarrollo conceptual y jurisprudencial sobre el derecho a la educación y el sistema de financiación de las universidades públicas, posteriormente se iii) examinará el concepto de la carencia de objeto por hecho superado en sede de tutela, para finalmente descender al iv) caso concreto.

2.1. Generalidades de la Acción de Tutela.

Según el artículo 86 de la Carta Política de Colombia, toda persona podrá “(...) *reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a 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. (...). Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. (...).*”

De lo anterior se denotan como características principales de la acción de tutela, las siguientes: i) solo está instituida para la protección inmediata de derechos fundamentales. ii) Subsidiariedad, por cuanto solo procede cuando el perjudicado no dispone de otro mecanismo de defensa judicial, o existiendo, no resulta idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales violados o amenazados. iii) Inmediatez, porque se trata de un mecanismo jurídico de protección inmediata que solo procede cuando se hace preciso disponer de la guarda efectiva, concreta y actual de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados.

2.2. Consecuencias jurídico-procesales de la no rendición del informe en sede de tutela.

Analizado el caso objeto de estudio, se tiene que la entidad demandada – Ministerio de Educación- se abstuvo de rendir el informe requerido por este Tribunal, a través de auto del 26 de octubre del presente año, en relación con los hechos que motivaron la presente acción.

Los artículos 19 y 20 del Decreto-Ley 2591 de 1991 son del siguiente tenor literal:

“ARTICULO 19. INFORMES. El juez podrá requerir informes al órgano o a la autoridad contra quien se hubiere hecho la solicitud y pedir el expediente administrativo o la documentación donde consten los antecedentes del asunto. La omisión injustificada de enviar esas pruebas al juez acarreará responsabilidad. (...)”

“ARTICULO 20. PRESUNCION DE VERACIDAD. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa”. Subrayas y negrillas fuera del texto original.

El citado artículo 20 del Decreto-Ley 2591 de 1991, consagra la presunción de veracidad como un instrumento para sancionar el desinterés o negligencia de la autoridad pública o el particular contra quien se ha interpuesto la acción de tutela, en aquellos eventos en los que el juez requiere cierta información y aquella no es allegada dentro del plazo respectivo o simplemente no llega. Dicha negligencia tiene como consecuencia que los hechos narrados por el accionante en la demanda de tutela sean tenidos como ciertos, a la luz de los medios probatorios disponibles y del análisis del derecho fundamental presuntamente transgredido en el caso concreto.

Así lo ha expresado la Corte Constitucional en múltiples pronunciamientos, verbigracia la sentencia T-306 de 2010:

“En razón a que la autoridad contra la cual se dirigió la acción, no contestó los requerimientos que le hizo el juez de instancia con el fin de que diera respuesta a los hechos expuestos en la presente tutela, ni justificó tal omisión, se dará aplicación a la presunción de veracidad consagrada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, según el cual si el informe no fue rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano.”

Teniendo en cuenta que el Ministerio de Educación, entidad contra quien se dirigió la presente acción de tutela no respondió el traslado que se hizo mediante notificación en todos los procesos objetos de pronunciamiento, ni justificó tal omisión, se dará aplicación a la presunción de veracidad.

2.3. Marco jurídico del derecho fundamental a la educación.

El derecho a la educación se encuentra instituido en la Constitución Política de 1991 en el artículo 67, el cual establece:

“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.”

A su turno, la Honorable Corte Constitucional, en reiterados pronunciamientos⁴, ha señalado que el derecho a la educación tiene protección constitucional, en los siguientes términos:

“La Corte Constitucional en su jurisprudencia ha sostenido que el derecho a la educación comporta las siguientes características: (i) es objeto de protección especial del Estado; (ii)

⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-153/13 veinte (20) de marzo de dos mil trece (2013) M.P. Dr. Alexei Julio Estrada
Corte Constitucional, Sentencia T-068-12 de febrero 14 de 2012 M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

es presupuesto básico de la efectividad de otros derechos fundamentales, tales como la escogencia de una profesión u oficio, la igualdad de oportunidades en materia educativa y de realización personal y el libre desarrollo de la personalidad, entre otros; (iii) es uno de los fines esenciales del Estado Social Democrático de Derecho; (iv) está comprendido por la potestad de sus titulares de reclamar el acceso y la permanencia en el sistema educativo o a uno que permita una “adecuada formación”; (v) se trata de un derecho deber y genera obligaciones recíprocas entre todos los actores del proceso educativo”.⁵

Igualmente, en Sentencia T-068-12, ponencia del Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, la Corte Constitucional destacó:

“DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACION-Reiteración de jurisprudencia

La normativa interna y la jurisprudencia constitucional, en completa armonía con las normas internacionales sobre derechos humanos, le han otorgado a la educación el carácter de derecho fundamental de aplicación inmediata e inherente al ser humano, que le permite a los individuos acceder a un proceso de formación personal, social y cultural de carácter permanente, que como tal, tratándose de educación superior, se convierte en una obligación progresiva que debe ser garantizado y promovido por el Estado, la sociedad y la familia, sin que resulte admisible aceptar ningún tipo de restricción o desconocimiento que impida su ejercicio.

DERECHO A LA EDUCACION SUPERIOR-Fundamental y progresivo.

Este derecho es fundamental y goza de un carácter progresivo. En efecto, su fundamentalidad está dada por su estrecha relación con la dignidad humana, en su connotación de autonomía individual, ya que su práctica conlleva a la elección de un proyecto de vida y la materialización de otros principios y valores propios del ser humano; y su progresividad la determina: i) la obligación del Estado de adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho, de manera que la simple actitud pasiva de éste se opone al principio en mención (aquí encontramos la obligación del Estado de procurar el acceso progresivo de las personas a las Universidades, mediante la adopción de ciertas estrategias, dentro de las cuales encontramos facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior, así como la garantía de que progresivamente el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando); (ii) la obligación de no imponer barreras injustificadas sobre determinados grupos vulnerables y (iii) la prohibición de adoptar medidas regresivas para la eficacia del derecho concernido.

DERECHO A LA EDUCACION SUPERIOR-Garantía del goce efectivo.

La Corte ha sostenido que la naturaleza de derecho fundamental del derecho a la educación superior, contiene dentro de su núcleo esencial la garantía de que su goce efectivo está a cargo del Estado, lo que significa que si bien éste último no tiene una obligación directa de procurar el acceso inmediato de todas las personas a la educación superior, sí significa que no queda eximido de su responsabilidad de procurar el acceso progresivo de las personas al sistema educativo.”

5 Sentencia T-153-13

Así pues, es importante colegir que, en efecto, la educación tiene una doble condición: de derecho y de servicio público, que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales.

Como servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable.

En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política.

2.3.1. Sistema de financiación de las universidades públicas.

El financiamiento de la universidad pública en Colombia se da a través de mecanismos dirigidos a la oferta y de subsidios a la demanda. Entre los mecanismos de oferta se cuentan los aportes directos de la Nación y las entidades territoriales, la generación de recursos propios que cada institución consigue en el ejercicio de sus labores misionales de formación, extensión e investigación, los recursos provenientes de estampillas pro universidad, el apoyo de Colciencias a los proyectos de las universidades y los proyectos de fomento dirigidos desde el Ministerio de Educación Nacional.

La Ley 30 de 1992, por medio de la cual se organizó el servicio público de la Educación Superior en el país, en su artículo 86 estableció que: *"Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, **por los aportes de los entes territoriales** y por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base*

*los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993*⁶. De acuerdo a lo anterior, los aportes de la Nación a las universidades públicas, dependen del presupuesto asignado en el año 1993 y actualizado anualmente de acuerdo al crecimiento de la inflación.

Por otra parte, cabe anotar que el artículo 87 ibídem estableció que, adicionalmente a los recursos del artículo 86: *"A partir del sexto año de la vigencia de la presente Ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales en un porcentaje no inferior al 30% del incremento del Producto Interno Bruto. Este incremento se efectuará de conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades Estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de las instituciones que lo integran"*. Para la distribución de estos recursos, anualmente el Ministerio de Educación Nacional en conjunto con el Sistema de Universidades Estatales (SUE) elabora una propuesta de distribución basada en indicadores de desempeño.

A su turno, la Constitución Política de Colombia en su artículo 69 garantiza la autonomía universitaria. Este concepto implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores. Esta libertad de acción está definida en la Ley 30 de 1992 y reconoce a las universidades el derecho de establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional entre otras. En este marco, las Universidades colombianas son generadoras de recursos propios que provienen de sus actividades de formación (matrículas y otros servicios asociados), investigación y extensión.

Sumado a lo anterior, las universidades oficiales cuentan con estampillas pro universidad que son un impuesto de causación instantánea que por regla general grava documentos o actos en los que interviene una entidad territorial como suscripción de contratos, venta de licores, etc., para el gravamen que es recaudado por el departamento y es girado a las universidades para su utilización conforme a lo establecido en la respectiva Ley que crea la estampilla.

En lo que respecta a las universidades asentadas en La Guajira, existe una fuente de financiación auspiciada por el Departamento, la cual halla sustento en la ley

6 Se resalta

116 de 2002⁷ y las ordenanzas 214 de 2007 y 232 de 2008, consistente en el otorgamiento de becas y subsidios a los estudiantes de las universidades establecidas en la circunscripción territorial, para lo cual fue creado el Fondo educativo de apoyo o ayudas para la educación superior y ciclo complementario de normalista superior en el Departamento de La Guajira, como cuenta especial, sin personería jurídica, conformada por recursos propios del Departamento, aquellos previstos en la ley 1012 de 2006⁸, donaciones, aportes de los resguardos indígenas, recursos de cooperación internacional y aquellos dispuestos por los municipios del Departamento para tales efectos.

Con las anteriores precisiones, es importante colegir entonces que la Universidad de La Guajira, en calidad de ente universitario público, obtiene los recursos para sus sostenimiento de diferentes fuentes, y que en relación con el subsidio de las matriculas provienen los recursos especialmente del Departamento de La Guajira, en virtud de la política de educación que fue implementada a través de las ordenanzas ya examinadas.

2.4. Concepto de la carencia de objeto por hecho superado en sede de tutela.

La jurisprudencia constitucional ha estudiado la situación que se genera cuando en el trámite del amparo, la vulneración a las garantías constitucionales cesa, y por tanto, se genera la imposibilidad de efectuar un “*pronunciamiento de fondo*.”, fenómeno que se ha denominado como “*hecho superado*”.

El *hecho superado* se presenta cuando, por la acción u omisión del obligado, se supera la afectación de tal manera que “*carece*” de objeto el pronunciamiento del juez. Es decir, al desaparecer los hechos que generaron la vulneración, la acción de tutela perdía su eficacia e inmediatez y, por ende su justificación

7 El artículo 111 de la referida ley estatuye: “*Con el fin de facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a las personas de escasos ingresos económicos, la Nación, las entidades territoriales y las propias instituciones de este nivel de educación, establecerán una política general de ayudas y créditos para los mencionados estudiantes. Su ejecución le corresponderá al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Icetex, y a los Fondos Educativos Departamentales y Municipales que para tales fines se creen. Estas entidades determinarán las modalidades o parámetros para el pago que por concepto de derechos pecuniarios hagan efectivas las instituciones de educación superior*”.

8 Relativa a la política general de ayudas y créditos para estudiantes de escasos recursos.

constitucional, al haberse configurado un hecho superado que conducía entonces a la carencia actual de objeto.

Frente a ello, la Corte Constitucional en sentencia T-630 de 2005, expresó que *“si durante el trámite de la acción de tutela, la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales desaparece, la tutela pierde su razón de ser, pues bajo esas condiciones no existiría una orden que impartir ni un perjuicio que evitar.”*

Por su parte, la Sentencia SU-540 de 2007, señaló que la expresión hecho superado debe entenderse en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela. Agregó entonces que *“(…) si lo pretendido con la acción de tutela era una orden de actuar o dejar de hacerlo y, previamente al pronunciamiento del juez de tutela, sucede lo requerido, es claro que se está frente a un hecho superado, porque desaparece la vulneración o amenaza de vulneración de los derechos constitucionales fundamentales o, lo que es lo mismo, porque se satisface lo pedido en la tutela, siempre y cuando, se repite, suceda antes de proferirse el fallo, con lo cual “la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío”*

Por lo tanto, cuando el juez constitucional verifica la existencia de un hecho superado por quedar satisfecha la pretensión de la tutela, debe declarar la carencia actual de objeto y, de manera excepcional, si estima indispensable pronunciarse respecto del fondo del asunto si la gravedad de la vulneración del derecho fundamental lo amerita, por lo que podrá emitir consideraciones adicionales sin proferir otro tipo de órdenes.

Establecidas las consecuencias del llamado hecho superado, la Sala pasará a definir el caso en estudio.

2.5. Caso concreto

Los accionantes impetraron acción de tutela, solicitando el amparo de su derecho a la educación, el cual entienden conculcado por el Ministerio de Educación Nacional y el Departamento de La Guajira, al no girar los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de la Universidad de La Guajira, pese al

agotamiento de todas las vías de cobro persuasivo y coactivo empleadas por esta última, lo cual ha derivado en el cese de actividades académicas y administrativas, generando un perjuicio al estudiantado de esa institución.

El Departamento de La Guajira, adujo que las acciones de las referencias se tornan improcedente por cuanto existen otros mecanismos para realizar los cobros de las acreencias adeudadas a la Universidad de La Guajira, en este sentido esta entidad cuestiona la idoneidad de la acción y solicita se declare la improcedencia en los procesos referidos.

Por su parte, el Ministerio de Educación Nacional no presentó el informe requerido mediante auto proferido, en todos los procesos objetos de pronunciamiento.

Se precisa en primer lugar, que al momento de disponer la paralización de las actividades académicas, estos fueron los motivos expuestos en la página oficial de la Universidad de La Guajira, para tal determinación:

“El Consejo Superior y el Consejo Académico de la Universidad de La Guajira Informan a toda la comunidad universitaria, a los padres de familia y a la opinión publica del Departamento de La Guajira, que las actividades académicas y administrativas de la institución, se encuentran temporalmente suspendidas por decisión unánime de las Asociaciones Sindicales de docentes (ASPU Y SINPROEDUJIRA) y de administrativos (SINTRAUNICOL) y por la comunidad estudiantil, debido al incumplimiento de los pagos de las obligaciones que por Ley le corresponden al gobierno departamental: Aportes obligatorios de ley 30 de 1992 de la vigencia 2016, Pago de matrículas por concepto de subsidio a la gratuidad de la educación superior del departamento, según las ordenanzas 214 de 2007 y 232 de 2008, así como la Indexación de los recursos de ley 30 de 1992, aportes dejados de presupuestar y pagar en años anteriores.

Que por este motivo, la universidad no ha podido atender oportunamente el pago de los salarios, prestaciones sociales y seguridad social por más de cuatro meses a docentes catedráticos y ocasionales; honorarios a OPS y tutores de formación técnica y proveedores entre otros, generándose el caos y la desesperanza en nuestra población docente y administrativa con efectos directo en la calidad, oportunidad y pertinencia de la educación impartida

Que las autoridades de la universidad, han agotado todas las vías de cobro amigable, persuasivo y coactivo (embargos), al gobierno departamental, sin que hasta el momento se hayan obtenido resultados positivos a dichos requerimientos; por el contrario, se han recibido manifestaciones de incapacidad para pagar las sumas adeudadas.

La otra perspectiva del problema financiero de la Universidad, tiene que ver con la sostenibilidad futura y garantía de permanecer abierta en su proceso de crecimiento y desarrollo, dado que el departamento, escudado en la centralización de las regalías por parte del gobierno nacional, se declara en quiebra e imposibilitado para seguir

atendiendo sus responsabilidades con la Universidad de La Guajira, no incluyendo las apropiaciones presupuestales suficientes para realizar los giros por los conceptos antes mencionados.

De lo anterior, se infiere un escenario de incertidumbre financiera y administrativa con posible cierre definitivo de la universidad por falta de recursos para su funcionamiento. Otro escenario es el de permanecer abierta pero sin subsidio a la matrícula lo que traería consigo una alta deserción estudiantil porque los padres de familia no tendrían como afrontar el pago de matrícula plena, ya que en su gran mayoría pertenecen a los estratos más bajos de la población.

En ese orden de ideas, los miembros de los consejos Superior y Académico, así como la rectoría de la Universidad, atendiendo su competencia y responsabilidad legal de mantener la normalidad y armonía institucional, continúan haciendo esfuerzos y gestiones ante el gobierno nacional para encontrar alternativas de solución; pero también respetando el derecho a la justa protesta de los estamentos universitarios⁹.

Ahora bien, según lo expuesto en los escritos de tutela, la violación del derecho a la educación en el presente caso, se materializa con la suspensión del semestre académico y la paralización de las actividades, producto de la omisión en que incurrieron el Departamento de La Guajira y el Ministerio de Educación en las obligaciones legales descritas en la Ley 30 de 1992, así como en las ordenanzas 214 de 2007 y 232 de 2008, relativas al giro y disposición de los recursos económicos con los que la Universidad de La Guajira propende por su sostenimiento administrativo, además del otorgamiento de los subsidios, becas y ayudas económicas a favor de los estudiantes beneficiarios de dichas prebendas.

En relación con la pretensión tutelar esbozada, en cuanto se ordene a las demandadas la disposición perentoria de los recursos, es importante acotar que es un hecho notorio que el Departamento de La Guajira afronta en los últimos meses una crisis administrativa y financiera producto de distintos factores, entre ellos, la reducción de los recursos económicos producto de la centralización de las regalías, las interrumpidas administraciones por diversas disposiciones judiciales (justicia penal y contencioso administrativa), los reiterados hallazgos de corrupción, la crisis humanitaria de la población indígena infantil wayuu, y la fronteriza con que el vecino país Venezuela, etc., los que repercuten a tal punto que las finanzas y sostenimiento económico del departamento han perdido su estabilidad.

⁹ <http://www.uniguajira.edu.co/portal-de-noticia/item/593-comunicado-a-la-opinion-publica>

En el anterior contexto, puede entenderse detectadas, de cierto modo, las razones del incumplimiento en que ha incurrido el ente territorial demandado respecto las obligaciones que le asisten para con el alma mater, pero en ausencia de elementos probatorios que permitan dar claridad sobre las concretas condiciones que impiden los giros económicos que se echan de menos por la parte actora, no puede surtir esta Corporación el juicio constitucional acorde.

Ello para significar que no está dilucidado en esta instancia judicial que el incumplimiento obligacional sea verdaderamente injustificado, o que se traduzca en una abstención deliberada de las entidades demandadas en asumir sus competencias correlativas, puesto que existen, como se dijo, factores determinantes que merecen un minucioso examen a través de elementos de prueba con grado sumo de conducencia y pertinencia, máxime si lo deprecado a este Tribunal como medida de amparo constitucional es la interferencia en el presupuesto público de las entidades accionadas, lo cual comporta ciertas limitantes para el juez constitucional.

Precisamente la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el derecho fundamental con implicaciones presupuestales frente a la entidades públicas debe protegerse adoptando órdenes encaminadas a garantizar su goce efectivo, pero que a su vez sean respetuosas del proceso público de debate, decisión y ejecución de políticas, propio de una democracia. Y que, por tanto, no es su deber indicar a la autoridad responsable, específicamente, cuáles han de ser las medidas adecuadas y necesarias para garantizar el goce efectivo del derecho, pero sí debe adoptar las decisiones y órdenes que aseguren que tales medidas sean adoptadas, promoviendo a la vez la participación ciudadana, valoración que se insiste, no puede surtir en esta ocasión.¹⁰

Así las cosas, se advierte la improcedencia del amparo solicitado, habida cuenta de la ausencia de los elementos de juicio suficientes que permitan determinar la alegada transgresión del derecho fundamental a la educación, conforme a los argumentos planteados en el escrito de tutela.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T 760 de 2008.

No obstante, y aun cuando procedería la negación del amparo solicitado, en virtud de lo esgrimido en precedencia, estima esta Corporación que el presente caso se enmarca dentro de lo que ha denominado la Corte Constitucional como carencia actual del objeto por hecho superado, pues se infiere que la situación que puso en riesgo el derecho fundamental ha cesado o fue corregida dado que en días anteriores la Universidad de La Guajira se informó a través de medios de amplia circulación que el cese de actividades académicas sería levantado paulatinamente, lo que culminó con la normalización de las actividades el día 25 de octubre del presente año.

Consta en la página oficial de la Universidad de La Guajira la disposición de la Asamblea General Multiestamentaria de reiniciar las labores académicas en los siguientes términos:

"En Asamblea General Multiestamentaria levanta de manera escalonada el cese de actividades académicas

El reinicio de actividades académicas de manera escalonada es una de las principales conclusiones de la Asamblea General realizada por la Multiestamentaria. La propuesta fue presentada y acogida por el Consejo Superior y se le planteará al Consejo Académico para que estudie y analice la decisión del ajuste del calendario académico.

A partir de mañana 20 de octubre estudiantes y docentes regresarán a las aulas para continuar con el desarrollo de los procesos misionales de docencia, investigación y extensión de Uniguajira. Se contempla también la realización de actividades pedagógicas para socializar con los estudiantes la Ley 30 de 1992 y la Ordenanza 214 de 2007 referente a la gratuidad de la educación.

El docente Isidro Brugés Cotes, presidente de Sinproedujira indicó que a partir de hoy se cumplirán reuniones y asambleas con los estudiantes, docentes y administrativos en las sedes de Maicao, Fonseca y Villanueva para socializar con la comunidad universitaria la decisión de continuar el paro de manera escalonada.

Por su parte, Marlene Ucros presidenta del Sindicato de Profesores Universitarios (ASPU) en Uniguajira explicó la necesidad de reconocer los 40 años de vida de la institución, su proceso de formación y visibilización nacional e internacional.

La docente y sindicalista pidió compromiso por parte de todos para que se comprenda que más allá de la gratuidad de la educación superior, es el derecho a la educación pública lo que está en juego."¹¹

¹¹ Ver en <http://www.uniguajira.edu.co/portal-de-noticia/item/596-en-asamblea-general-multiestamentaria-levanta-de-manera-escalonada-el-cese-de-actividades-academicas>

Y en oportunidad más reciente, a través de la misma fuente se publicó que *“La Universidad de La Guajira informa: Que a partir del 25 de octubre habrá total normalidad académica y administrativa”*

En virtud de lo anterior, y como quiera que el acto lesivo del derecho fundamental a la educación expuesto en el escrito de tutela, se refiere a la paralización de las actividades académicas y a la suspensión del semestre, producto de la presunta omisión en que incurrieron las entidades demandadas en sus cargas obligacionales, y que el mismo se encuentra desdibujado con la reiniciación del servicio educativo desde el día 20 de octubre del año en curso, según lo visto, no habría lugar al estudio constitucional pertinente.

Bajo el anterior contexto, en criterio de la Corporación, atendiendo lo preceptuado en el Decreto 2591 de 1991, la decisión en el presente asunto carece de objeto, dado que en esta instancia procesal ha cesado la vulneración del derecho fundamental invocado, lo que deriva en que la protección a través de la tutela pierde sentido.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Contencioso Administrativo de La Guajira, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

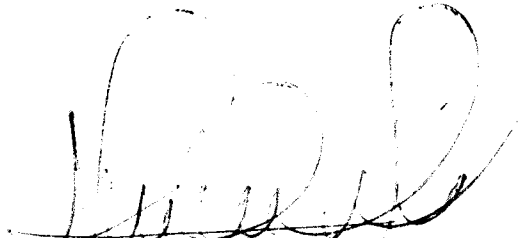
PRIMERO.- Declarar en el presente caso, la carencia actual del objeto por hecho superado, en relación con el derecho a la educación invocado por los accionantes, de acuerdo con la parte considerativa de esta sentencia.

SEGUNDO.- Notifíquese la presente providencia conforme lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO.- En caso de no ser impugnada, remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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



NADIA PATRICIA BENITEZ VEGA

Magistrada

Por calificación de voto.



MARÍA DEL PILAR VELOZA PARRA

Presidente



CARMEN DALIS ARGOTE SOLANO

Magistrada Ponente