

ACCIÓN DE TUTELA - Ampara el derecho a la educación / PROGRAMA JÓVENES EN ACCIÓN - El no pagó del incentivo no le es imputable al actor sino a la Universidad Popular del Cesar, que no verifico los requisitos del cumplimiento de los compromisos del programa / PAGO INCENTIVOS A ESTUDIANTE - Correspondientes al Programa Jóvenes en Acción del periodo académico 2015-2, debidamente actualizados / NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - No es eficaz puesto que el retardo injustificado en el pago amenaza gravemente el ejercicio del derecho a la educación del actor

En el caso bajo examen, el actor presentó la solicitud de amparo de tutela y que, en consecuencia, se ordenara al DPS (...) realice el pago de los incentivos dejados de pagar consistentes en los DOS anteriores a la fecha de la presentación de la acción correspondiente al de matrícula y al de permanencia y desempeño causados para el periodo 2015-2 por la suma de un millón de pesos. (...). [S]i bien es cierto que el otro medio de defensa es idóneo por ofrecer el mismo nivel protección que la acción de tutela (la entrega de una suma de dinero), también lo es que el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho no es eficaz puesto que el retardo injustificado en el pago amenaza gravemente el ejercicio del derecho a la educación del actor. Ahora, lo anterior toma mayor relevancia al tenerse presente que el motivo por el cual el DPS no pagó el incentivo no le es imputable al actor sino a la Universidad Popular del Cesar, que no registró la verificación del cumplimiento de los compromisos del programa Jóvenes en Acción. Lo anterior amenaza el derecho a la educación del actor porque, a pesar de tener derecho al incentivo correspondiente al periodo académico 2015-2, fue obligado a asumir responsabilidades económicas que antes no tenía y que, por tanto, pueden llegar a paralizar sus estudios por la satisfacción de otras necesidades básicas. Como consecuencia de los argumentos antes esgrimidos, la Sala revocará la providencia impugnada y ordenará al DPS el pago del incentivo debidamente actualizado.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 86 / DECRETO 2591 DE 1991

NOTA DE RELATORÍA: Sobre el análisis de la eficacia e idoneidad del otro mecanismo de defensa que debe hacerse en cada caso concreto en términos cualitativos, es decir que se debe verificar si el medio ordinario otorga la misma satisfacción de los derechos fundamentales que la acción de tutela, ver: Corte Constitucional, sentencia T-764 de 31 de julio de 2008, M.P. Jaime Araujo Rentería.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Bogotá, D.C., cuatro (4) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 20001-23-33-000-2016-00559-01(AC)

Actor: YHONATAN JOSÉ OVALLE ROMERO

Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL Y OTROS

La Sala decide la impugnación interpuesta por la parte actora, contra la sentencia del 29 de noviembre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, que en el trámite de la acción de tutela de la referencia, resolvió lo siguiente:

“PRIMERO: DECLARAR improcedente la presente acción de tutela instaurada por el señor YHONATAN JOSÉ OVALLE ROMERO, en nombre propio, en contra del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, y la Universidad Popular del Cesar, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. (...)”¹.

ANTECEDENTES

El 11 de noviembre de 2016², YHONATAN JOSÉ OVALLE ROMERO, en nombre propio, interpuso acción de tutela contra el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (en adelante DPS) y la UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR (en adelante UPC), por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la igualdad y a la educación.

1. Pretensiones

Las pretensiones de la demanda de tutela son las siguientes:

“Con merito (sic) en lo expuesto, le pido respetuosamente señor juez se sirva ...

PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales al DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO, a la IGUALDAD, EDUCACIÓN, y **GARANTIAS CONSTITUCIONALES** de YHONATAN JOSE OVALLE ROMERO

SEGUNDO: ORDENAR al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL para que en condiciones de igualdad se realice el pago de los incentivos dejados de pagar consistentes en los DOS incentivos anteriores a la fecha de la

¹ Folio 134 del expediente.

² Folio 1 del expediente.

presentación de la acción correspondientes al de matrícula y al de permanencia y desempeño causados para el periodo 2015-2 por una suma de un millón de pesos”³.

2. Hechos

Del expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

2.1. El actor es estudiante de noveno semestre del programa de derecho en la UPC, programa que ha cursado ininterrumpidamente desde el año 2012-2.

2.2. De igual forma, el actor hace parte de la base de focalización del programa “Jóvenes en Acción” ofrecido por el DPS, por el cual recibe tres incentivos: el primero para matrícula de \$400.000, el segundo de permanencia de \$400.000 y un incentivo de desempeño por tener un promedio en sus calificaciones superior a 3.7 por el valor de \$200.000.

2.3. Durante el periodo académico 2015-2 el actor no recibió ninguno de los tres incentivos mencionados, los cuales debían ser entregados entre el mes de diciembre de ese mismo año y el mes de enero de 2016.

2.4. El estudiante, mediante llamada telefónica, solicitó resolver el problema. Dicha petición fue respondida el 23 de febrero de 2016, en donde le informaron que la falla se debía a que la UPC no reportó su información.

2.5. Al finalizar el periodo académico 2016-1 el DPS realizó el pago de apoyo dirigido a la matrícula de la universidad, pero no realizó ninguno de los pagos correspondientes al periodo académico 2015-2.

2.6. El 6 de octubre de 2016, el actor presentó petición ante el DPS con el fin de que realizara la transferencia de la totalidad de los incentivos correspondientes al periodo académico 2015-2.

³ Folio 2 del expediente.

2.7. El DPS le respondió, mediante Oficio 20161220174232 del mes de octubre de 2016, señaló que la versión 4 del manual operativo del programa “Jóvenes en Acción” establece como causal de exclusión del pago de incentivos que la universidad omita el reporte de la información, motivo por el cual no es posible generar un pago retroactivo.

3. Fundamentos de la acción

El actor asegura que el DPS y la UPC vulneraron sus derechos fundamentales al debido proceso administrativo, a la igualdad y a la educación. Para sustentar estos cargos indicó que:

3.1. La versión 4 del manual operativo del programa “Jóvenes en Acción” fue proferido en el mes de junio del año 2016, es decir con posterioridad al año 2015 en el que no recibió el apoyo.

3.2. Las entidades accionadas desconocieron su derecho a la igualdad porque, pese a cumplir los requisitos legales, fue excluido del programa educativo por su propia desatención accidental.

3.3. Las consecuencias de la omisión de análisis de la información por parte de las autoridades no pueden recaer en el estudiante, pues sería beneficiarse de su propia culpa.

4. Trámite impartido e intervenciones

4.1. Una vez avocado el conocimiento de la presente acción por parte del Tribunal Administrativo del Cesar, mediante providencia del 17 de noviembre de 2016, ordenó notificar a las partes (fl. 21).

4.2. La UPC informó que (fls. 30 a 33):

4.2.1. La universidad mantiene actualizada la plataforma web que contiene toda la información académica, financiera y personal de los estudiantes.

4.2.2. Si la información del estudiante cambia, debe acercarse a la oficina de Registro y Control Académica para realizar la actualización por ser el interesado en ella.

4.2.3. El actor no menciona si el DPS realizó transferencia externa de los recursos de los incentivos, pues es de su competencia realizar esos pagos según el manual operativo vigente para el 2015.

4.2.4. Durante enero de 2016 fue hecha la transferencia del incentivo para matrícula del primer periodo académico de ese año, mientras que el incentivo de desempeño es pagado en el mes de octubre.

4.3. El DPS señaló que (fls. 48 a 54):

4.3.1. La inconsistencia académica consiste en la ausencia de la información que debe ser suministrada por la institución educativa en el reporte e verificación de los compromisos de los estudiantes con el fin de que el DPS liquide y entregue los incentivos.

4.3.2. El DPS suscribió el convenio interadministrativo con la UPC el 15 de octubre de 2013 modificado mediante el otrosí 1 de 2015, el cual establece como obligación de la universidad garantizar la verificación del cumplimiento de los compromisos que contempla el programa “Jóvenes en Acción”.

4.3.3. La entidad no liquidó ni entregó los incentivos al actor en el periodo académico 2015-2 porque no fueron registrados los reportes R1 (matrícula) y R2 (permanencia y desempeño), lo cual generó una inconsistencia académica.

4.3.4. El manual operativo que fue tenido en cuenta para resolver la petición del actor fue aprobado el 3 de noviembre de 2015, según el cual los pagos retroactivos de incentivos sólo operan en los casos de levantamientos de suspensiones o no cobros, lo cual no ocurrió en el caso bajo examen.

4.3.5. De otro lado, no hubo vulneración del derecho de petición del actor porque recibió respuesta de fondo y oportuna en el mes de octubre de 2016.

5. Providencia impugnada

Mediante providencia del 29 de noviembre de 2016, el Tribunal Administrativo del Cesar declaró improcedente la solicitud de amparo de la referencia. Para sustentar esa decisión, consideró que (fls. 128 a 135):

5.1. La petición de amparo está dirigida a la obtención de un beneficio económico consistente en el pago de los incentivos de matrícula, permanencia y desempeño, para lo cual cuenta con otros medios de control.

5.2. No existe un perjuicio irremediable en la medida que el pago que se reclama debió realizarse en el segundo semestre del año 2015, pese a lo cual el actor pudo continuar sus estudios asumiendo personalmente los gastos.

5.3. La Corte Constitucional ha indicado que la acción de tutela no tiene una naturaleza indemnizatoria, por lo sólo procede cuando el actor no tenga otro medio para obtener el resarcimiento.

6. Impugnación

El actor impugnó la anterior decisión, reiterando los argumentos expuestos en el escrito de tutela, y señalando que (fls. 140 a 141):

6.1. El juez de primera instancia no valoró que en el expediente está probada la vulneración de sus derechos fundamentales en la medida que el DPS admite en su contestación que no realizó la transferencia por la omisión del registro académico, motivo por el cual el error no es imputable al actor.

6.2. Los incentivos son una garantía de acceso a la educación superior, por lo que no se trata de una simple expectativa sino de un verdadero derecho adquirido que no puede ser desconocido por errores administrativos ni porque el actor ya asumió el pago de la matrícula.

6.3. El Tribunal Administrativo desconoció su propio precedente establecido en el fallo de segunda instancia radicado 20001-33-33-004-2016-00103-01, en el cual concedió el amparo de tutela a un sujeto en sus mismas condiciones.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política y reglamentada por el Decreto 2591 de 1991, fue concebida como un mecanismo para la protección inmediata, oportuna y adecuada de derechos fundamentales, ante situaciones de amenaza o vulneración, por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en casos concretos y excepcionales. Sin embargo, es subsidiaria a otras herramientas judiciales, salvo cuando se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

2. Análisis del caso

2.1. Corresponde a la Sala determinar si el Departamento Administrativo para la Protección Social (DPS) y la Universidad Popular del Cesar (UPC) vulneraron los derechos fundamentales del actor al no realizar la transferencia de los incentivos del programa “Jóvenes en Acción” para el periodo académico 2015-2.

2.2. El carácter subsidiario de la acción de tutela impone al interesado la obligación de acudir a los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales. Por lo mismo ha de entenderse que la acción de tutela no es una herramienta judicial que pueda desplazar los mecanismos judiciales ordinarios de defensa, si ellos son idóneos y eficaces para la realización de los derechos de las personas. Lo anterior, sin perjuicio de su utilización como mecanismo transitorio, cuando se trata de evitar un perjuicio irremediable.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha indicado que el análisis de la eficacia e idoneidad del otro mecanismo de defensa debe hacerse en cada caso concreto en términos cualitativos, es decir que se debe verificar si el medio ordinario otorga la misma satisfacción de los derechos fundamentales que la acción de tutela⁴.

⁴ En este sentido ver la sentencia T-764 de 2008 proferida por la Corte Constitucional.

2.3. En el caso bajo examen, el actor presentó la solicitud de amparo de tutela y que, en consecuencia, se ordenara al DPS *“(...) realice el pago de los incentivos dejados de pagar consistentes en los DOS anteriores a la fecha de la presentación de la acción correspondiente al de matrícula y al de permanencia y desempeño causados para el periodo 2015-2 por la suma de un millón de pesos”*⁵.

La protección solicitada por el actor puede ser obtenida, en principio, con la presentación de una demanda de nulidad y restablecimiento del derecho en donde se pretenda la nulidad del acto que le negó su petición y el pago de los daños ocasionados por la omisión en la entrega de los incentivos correspondientes para el periodo académico 2015-2.

Se dice en principio, porque si bien es cierto que el otro medio de defensa es idóneo por ofrecer el mismo nivel protección que la acción de tutela (la entrega de una suma de dinero), también lo es que el proceso de nulidad y restablecimiento del derecho no es eficaz puesto que el retardo injustificado en el pago amenaza gravemente el ejercicio del derecho a la educación del actor.

Ahora, lo anterior toma mayor relevancia al tenerse presente que el motivo por el cual el DPS no pagó el incentivo no le es imputable al actor sino a la Universidad Popular del Cesar, que no registró la verificación del cumplimiento de los compromisos del programa “Jóvenes en Acción”.

Lo anterior amenaza el derecho a la educación del actor porque, a pesar de tener derecho al incentivo correspondiente al periodo académico 2015-2, fue obligado a asumir responsabilidades económicas que antes no tenía y que, por tanto, pueden llegar a paralizar sus estudios por la satisfacción de otras necesidades básicas.

2.4. Como consecuencia de los argumentos antes esgrimidos, la Sala revocará la providencia impugnada y ordenará al DPS el pago del incentivo debidamente actualizado.

⁵ Folio 2 del expediente.

En mérito de lo expuesto, **la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

1. **REVOCAR** la decisión impugnada, proferida el 29 de noviembre de 2016 por el Tribunal Administrativo del Cesar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

2. **ORDENAR** al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, pague al estudiante YHONATAN JOSÉ OVALLE ROMERO los incentivos correspondientes al programa “Jóvenes en Acción” que le fueron negados por el periodo académico 2015-2, debidamente actualizados.

3. **NOTIFICAR** la presente decisión a los interesados, por el medio más expedito.

4. **ENVIAR** a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Esta sentencia se estudió y aprobó en sesión celebrada en la fecha.

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO
Presidenta de la Sección

MILTON CHAVES GARCÍA

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ