

**DERECHO A LA EDUCACION - Doble connotación: derecho y servicio público / DERECHO A LA EDUCACION - Derecho de especial protección**

Se advierte, que la educación tiene una doble connotación, pues como derecho, la educación se constituye en la garantía que propende por la formación de los individuos en todas sus potencialidades, pues a través de ésta el ser humano puede desarrollar y fortalecer sus habilidades cognitivas, físicas, morales, culturales entre otras, y como servicio público, la educación se convierte en una obligación del Estado inherente a su finalidad social en la medida en que consiste, básicamente, en la facultad de gozar de un servicio en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad. En virtud de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia que hacen parte del bloque de constitucionalidad, la educación es un derecho de especial protección, por cuanto es el medio esencial para alcanzar el goce de otros derechos tales como la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad, el derecho a escoger profesión u oficio, el derecho al trabajo, el mínimo vital y, en general, para lograr una ciudadanía plena... Cabe destacar, que el derecho a la educación también es reconocido en el artículo 44 de la Constitución, el cual hace referencia a los niños y las niñas como sus titulares, estimando que merece del amparo de las instituciones del Estado por tratarse de menores de edad... De lo anterior se colige que la normativa interna y la jurisprudencia constitucional, 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 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.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 44 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 67 / DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS - ARTICULO 26 / PACTO DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES - ARTICULO 13

**NOTA DE RELATORIA:** sobre el carácter de servicio público de la educación, ver las sentencias T-526 de 1997, T-029 de 2002, T-1227 de 2005, T-550 de 2007, T-805 de 2007, de la Corte Constitucional. Respecto al alcance de la educación como derecho fundamental de protección Constitucional, consultar la sentencia T-845 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, de la Corte Constitucional.

**SISBEN - Objeto y finalidad / REGISTRO EN LA BASE DE DATOS DEL SISBEN - Permite acreditar la condición de beneficiario de subsidios establecidos en programas sociales fijados por el Gobierno Nacional / REGISTRO EN LA BASE DE DATOS DEL SISBEN - Garantiza la efectividad del principio de solidaridad / CREDITO DEL ICETEX - Requisito de inscripción en el SISBEN para una fecha determinada fija un criterio de igualdad entre los aspirantes al programa Ser Pilo Paga 2**

Es importante señalar que el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN) es una herramienta, conformada por un conjunto de reglas, normas y procedimientos para obtener información socioeconómica confiable y actualizada de grupos específicos en todos los departamentos, distritos y municipios del país. Lo que se busca con la información que arroja el SISBEN es focalizar el gasto público para de esta manera garantizar que el gasto social sea asignado a los grupos de población más pobres y vulnerables. El objetivo central del SISBEN es establecer un mecanismo técnico, objetivo, equitativo y uniforme

de selección de beneficiarios del gasto social para ser usado por las entidades territoriales. Mediante la aplicación de una encuesta, permite identificar los posibles beneficiarios de programas sociales en las áreas de salud, educación, bienestar social, entre otras... De acuerdo con lo anterior, se observa que el registro en la base de datos del SISBEN es de suma importancia, porque es un instrumento que permite acreditar la condición de beneficiario de subsidios establecidos en programas sociales en las áreas de salud, educación, y bienestar social, fijados por el Gobierno Nacional, y en esta medida el requisito que exige las entidades públicas de encontrarse registrado en dicho sistema de información obedece a la necesidad de implementar un criterio de selección de los hogares más vulnerables, para garantizar la efectividad del principio de solidaridad en el marco del Estado Social de Derecho... De acuerdo con lo expuesto, el requisito de inscripción en el SISBEN para una fecha determinada por el programa de crédito, es un presupuesto objetivo porque fija un criterio de igualdad entre los aspirantes y en esta medida no puede constituir un obstáculo para acceder al derecho a la educación, toda vez que los interesados deben someterse a las reglas diseñadas por las instituciones para el reconocimiento de los créditos. En este sentido se advierte que el procedimiento adelantado por el ICETEX frente a la solicitud de crédito planteada por el joven Sebastián Enrique Franco Torres se resolvió conforme a la reglamentación prevista para el programa ser pilo paga 2.

**NOTA DE RELATORIA:** sobre la importancia del acceso al registro de datos del SISBEN, ver la sentencia T-862 de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, de la Corte Constitucional. En relación con el principio de igualdad que debe operar en la asignación de recursos para las personas incluidas en el SISBEN, consultar la sentencia T-499 de 1995, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, de la Corte Constitucional.

**ACCESO A LA EDUCACION - Garantía para mejorar la calidad de vida de las personas de escasos recursos / ACCESO A LA EDUCACION - Accionantes no contaron con los medios de divulgación suficientes para enterarse de los requisitos del programa Ser Pilo Paga 2 / EDUCACION COMO SERVICIO PUBLICO - Estado debe garantizar su accesibilidad en condiciones de igualdad a todas las personas / ACCESO A PROGRAMAS SOCIALES DISEÑADOS PARA LA FINANCIACION DE ESTUDIOS DE EDUCACION SUPERIOR - Estado debe fomentar y divulgar la información en todo el territorio nacional**

Es importante señalar que en los eventos en los que se logre evidenciar alguna situación excepcional que justifique un trato especial a una persona determinada que se encuentre en un estado de vulnerabilidad, el juez de tutela debe definir las medidas necesarias para garantizar la protección y efectividad de los derechos del afectado... destaca la Sala que aunque las entidades accionadas en el presente trámite constitucional, manifiestan que los requisitos para todas las convocatorias que realiza el ICETEX están a disposición del público en la página web de esa entidad y en las instalaciones físicas, a través de los módulos de atención al público, y que los ciudadanos interesados tienen una carga respecto de la verificación de los mismos, también es cierto, que aun cuando los accionantes podían tener conocimiento de la existencia del programa ser pilo paga 2, no le era de fácil acceso o no contaba con los medios de divulgación suficientes para enterarse de los requisitos del mismo, ni de las fechas establecidas por el DNP para realizar la solicitud de inscripción y actualización del SISBEN, pues no se puede perder de vista que los accionantes no residen en una de las ciudades principales de Colombia, sino que habitan en un municipio de provincia del departamento del Meta... En este sentido, colige la Sala que para el momento en

que los accionantes tuvieron conocimiento de los requisitos exigidos por el ICETEX para acceder al programa de ser pilo paga 2, solo podían cumplir sin contratiempos con las pruebas saber 11 y la solicitud de admisión a una institución de educación superior con acreditación de alta calidad, pues no eran presupuestos inmediatos, pero no les era posible acatar oportunamente el requisito del SISBEN para figurar en la base nacional certificada con corte de 19 de junio de 2015, pues solo hasta ese mes realizaron la solicitud, y de acuerdo con el cronograma previsto por el Departamento Nacional de Planeación... que fijó las fechas para certificar la base del SISBEN del año 2015, el pedimento efectuado en el mes de junio se registraba en la base certificada con corte de 18 de septiembre de 2015... observa la Sala que en el presente asunto, existen algunos elementos fácticos que permiten evidenciar que el hecho de que el joven S.E.F.T. no haya cumplido con el requisito de estar inscrito en la base certificada del SISBEN con corte de 19 de junio de 2015, no fue precisamente por una actitud displicente o negligente del interesado, sino que la tardanza en el trámite se deriva de circunstancias ajenas a su voluntad que no les permitieron enterarse oportunamente de las fechas en que debía iniciar el trámite, por lo que no resulta razonable que bajo este contexto se le impida el acceso a la educación... Teniendo en cuenta que la educación es un servicio público, como tal es una obligación del Estado garantizar su accesibilidad en condiciones de igualdad a todas las personas. Ello significa que las autoridades administrativas además de garantizar el ingreso de los ciudadanos a las instituciones educativas bajo el principio de progresividad, también deben procurar los mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior y en esta medida les corresponde fomentar y divulgar en todo el territorio nacional la información que le permita a los ciudadanos tener acceso oportuno a los distintos programas sociales diseñados para la financiación de estudios de educación superior.

**NOTA DE RELATORIA:** sobre el principio de progresividad, ver la sentencia T-715 de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, de la Corte Constitucional.

**IGUALDAD - Triple rol en el ordenamiento constitucional: valor, principio y derecho / JUICIO INTEGRADO DE IGUALDAD - Etapas de análisis / TEST DE IGUALDAD - Busca analizar el fin buscado por la medida, el medio empleado y la relación entre medio y fin / TEST DE IGUALDAD - Clases: leve, intermedio o estricto**

La igualdad tiene un tripe rol en el ordenamiento constitucional: el de valor, el de principio y el de derecho. Como valor, la igualdad es una norma que establece fines, dirigidos a todas las autoridades creadoras del derecho y en especial al Legislador; como principio, la igualdad es una norma que establece un deber ser específico y, por tanto, se trata de una norma de mayor eficacia que debe ser aplicada de manera directa e inmediata por el Legislador o por el juez; y como derecho, la igualdad es un derecho subjetivo que se concreta en deberes de abstención como la prohibición de la discriminación y en obligaciones de acción como la consagración de tratos favorables para los grupos que se encuentran en debilidad manifiesta. La correcta aplicación del derecho a la igualdad no sólo supone la igualdad de trato respecto de los privilegios, oportunidades y cargas entre los iguales, sino también el tratamiento desigual entre supuestos disímiles... El juicio integrado de igualdad tiene tres etapas de análisis: (i) establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o tertium comparationis, valga decir, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos de la misma naturaleza; (ii) definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y (iii) averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si

las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución. El test de igualdad, que se aplica en el juicio integrado de igualdad, en su metodología busca analizar tres objetos: (i) el fin buscado por la medida, (ii) el medio empleado y (iii) la relación entre el medio y el fin. Según su grado de intensidad, este test puede tener tres grados: estricto, intermedio y leve. Para determinar cuál es el grado de intensidad adecuado a un caso sub iudice, la Corte Constitucional ha fijado una regla y varios criterios... La regla es la de que al ejercer el control de constitucionalidad se debe aplicar un test leve, que es el ordinario. Este test se limita a establecer la legitimidad del fin y del medio, debiendo ser este último adecuado para lograr el primero, valga decir, a verificar si dichos fin y medio no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero... Para aplicar un test estricto, que es la primera y más significativa excepción a la regla, la Corte Constitucional ha considerado que es menester que esté de por medio una clasificación sospechosa, como las previstas de manera no taxativa a modo de prohibiciones de discriminación en el artículo 13 de la Constitución; o que la medida recaiga en personas que estén en condiciones de debilidad manifiesta, o que pertenezcan a grupos marginados o discriminados o a sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o a minorías insulares y discretas; o que la diferenciación afecte de manera grave, prima facie, el goce de un derecho constitucional fundamental; o que se constituya un privilegio... Entre los extremos del test leve y del test estricto está el test intermedio, que se aplica cuando se puede afectar el goce de un derecho no fundamental o cuando hay un indicio de arbitrariedad que puede afectar la libre competencia... Es importante señalar en este punto, que la igualdad es un concepto que no solo se debe analizar desde el punto de vista de la discriminación que se pueda generar entre personas que se encuentren en una misma situación fáctica, sino que también se debe estudiar desde la perspectiva de evitar un escenario preferente o favorable a una determinada persona por encima de los demás que se encuentran en similares condiciones, sin mediar justificación alguna.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - PREAMBULO / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 13 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 42 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 53 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 75 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 209

**NOTA DE RELATORIA:** sobre la diferencia entre valor, principio y derecho, ver las sentencias T-406 de 1992, T-881 de 2002, C-818 de 2010 y C-250 de 2012 de la Corte Constitucional.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION SEGUNDA**

#### **SUBSECCION B**

**Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 25000-23-42-000-2015-02194-01(AC)**

**Actor: GLORIA AMPARO TORRES MALDONADO EN REPRESENTACION DE SEBASTIAN ENRIQUE FRANCO TORRES**

**Demandado: MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL Y OTROS**

Se decide la impugnación presentada contra el fallo del 12 de noviembre de 2015 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección B, por medio del cual se accedió al amparo de tutela solicitado por la señora Gloria Amparo Torres Maldonado en representación de su hijo Sebastián Enrique Franco Torres.

#### **ANTECEDENTES**

La señora Gloria Amparo Torres Maldonado en representación de su hijo Sebastián Enrique Franco Torres, en ejercicio de la acción establecida en el artículo 86 de la Constitución Política, acudió ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera Subsección B, con el fin de solicitar el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, educación, debido proceso y petición que estimó lesionados por la Nación – Ministerio de Educación, el ICETEX y el Departamento Nacional de Planeación.

Teniendo en cuenta lo anterior, la señora Gloria Amparo Torres Maldonado le solicitó al juez de tutela: I) se le amparen los derechos fundamentales a la igualdad, educación, debido proceso y petición; II) se ordene a las autoridades accionadas que realicen las acciones correspondientes para permitir el ingreso de su hijo al programa educativo “ser pilo paga” y de esta manera pueda acceder a una institución de educación superior.

La accionante, como fundamento de la solicitud, expuso los siguientes hechos y consideraciones (fl 1 - 3):

Señaló que el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación y el ICETEX implementó el programa de crédito educativo condonable “ser pilo paga 2”, con el fin de garantizarles a jóvenes de escasos recursos que cumplan con ciertos requisitos académicos y personales el ingreso a instituciones de educación superior.

Relató que entre los requisitos que exige el programa educativo esta: i) haber presentado las pruebas saber 11 y obtenido un puntaje igual o superior a 318; ii) cursado y aprobado el grado 11; iii) haber sido aceptado por una institución de educación superior acreditada y iv) pertenecer a los estratos 1, 2 y 3 para lo cual se requiere certificación del SISBEN.

Destacó que es madre soltera, tiene dos hijos menores y que el sustento económico del cual deriva sus ingresos provienen de su actividad como estilista.

Indicó que su hijo Sebastián Enrique Franco Torres cursó sus estudios de secundaria en la Institución Educativa Puente Amarillo, “Francisco Torres León”, del Municipio de Restrepo – Meta, y presentó sus pruebas saber 11 ocupando el puesto 70 con 324 puntos.

En virtud de lo anterior inició la recolección de los documentos necesarios para participar en el programa educativo “ser pilo paga 2”, con el fin de que su hijo pudiera ingresar a la universidad, por lo que en junio de 2015 acudió al sistema de identificación de potenciales beneficiarios de programas sociales – SISBEN del Departamento Nacional de Planeación, para que actualizara y corrigiera su puntaje, pero la entidad tardó más de dos meses en inscribir la puntuación correspondiente a 14.82, lo que ocurrió el 5 de agosto de 2015.

Agregó que su hijo Sebastián Enrique Franco Torres fue admitido por la Universidad del Rosario en el programa de Administración de Negocios Internacionales.

Afirmó que presentó la documentación al ICETEX para formalizar la inclusión en el programa educativo “ser pilo paga 2”, pero la entidad le negó el acceso a su hijo, porque el SISBEN reportó la información el día 5 de agosto de 2015 y para el ICETEX la fecha límite para efectuar el reporte era el día 19 de junio de 2015.

Manifiesta que interpone acción de tutela porque considera el ICETEX le negó a su hijo Sebastián Enrique Franco Torres el acceso al programa de crédito educativo condonable “ser pilo paga”, desconociendo que él cumple con los requisitos exigidos por el Gobierno Nacional para acceder beneficio social, a pesar de que la falta de diligencia de una entidad como el SISBEN no le permitió acreditar el registro dentro del término exigido por el ICETEX.

#### **LA PROVIDENCIA IMPUGNADA**

Mediante sentencia del 12 de noviembre de 2015, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección B accedió el amparo del derecho a la educación del joven Sebastián Enrique Franco Torres y le ordenó al ICETEX estudiar nuevamente la solicitud de crédito condonable elevada por el peticionario con ocasión del programa “ser pilo 2”, sin tener en cuenta para ello la fecha de corte de la “base certificada nacional” del SISBEN. Como fundamento de su decisión el Tribunal argumentó lo siguiente (fls. 63 - 75):

Indicó el Tribunal que, frente a la supuesta vulneración del derecho de petición, esta se relaciona con la solicitud formulada por la accionante para que se incluyera a su hijo Sebastián Enrique Torres Franco en el programa “ser pilo paga 2”, y a la negativa del ICETEX de incluir al referido joven por no cumplir con todos los requisitos exigidos para el efecto, situación que a juicio del Tribunal no desprende una vulneración del derecho invocado, pues el pedimento fue resuelto aun cuando no satisface las expectativas del peticionario.

De otra parte, en relación al trámite adelantado por el Departamento Nacional de Planeación para actualizar el puntaje en el SISBEN otorgado a la señora Gloria Amparo Torres Maldonado, dijo el Tribunal que contrario a lo manifestado por la accionante, para la referida entidad la peticionaria y su núcleo familiar fue encuestado el 18 de julio de 2015 y la información se digitó el 5 de agosto de 2015, en tal sentido no era posible evidenciar la vulneración del derecho al debido proceso como quiera que no existían suficientes elementos probatorios para verificar que el trámite surtido por la entidad.

En lo concerniente al derecho a la igualdad, para el Tribunal tampoco se acreditó que otro u otros aspirantes al programa educativo que estuvieren en idénticas condiciones a las del hijo de la accionante, hayan recibido un trato preferencial, por lo que estimó que su afectación no está demostrada.

Por otro lado, señaló el Tribunal, que dentro de sus exigencias el ICETEX tenía una fecha de corte para la “base certificada nacional” en cuanto al registro en el SISBEN, sin embargo, consideró que tal presupuesto no comporta un requisito objetivo, como quiera que la situación socioeconómica que pretende demostrarse a través de dicho documento no está sujeta a un lapso particular sino las condiciones reales del sujeto beneficiario, máxime en este caso donde la participación en el programa de crédito

educativo está restringida, dado que únicamente pueden ingresar los jóvenes que hayan presentado la prueba saber 11 y cursado y aprobado el grado 11, lo que implica que el interesado solo disponía de una oportunidad para aspirar al beneficio e ingresar a una institución de educación superior.

A partir de lo anterior, concluyó el Tribunal que el requisito establecido por el ICETEX comporta un obstáculo para que el hijo de la accionante ejerza su derecho a la educación, desconociendo que el Estado tiene el deber constitucional de proveer los mecanismos necesarios para que quienes cumplan las condiciones mínimas exigidas accedan a los beneficios para el ingreso a la educación superior, desarrollados en distintos programas sociales.

### **RAZONES DE LA IMPUGNACIÓN**

Mediante escrito radicado el 25 de noviembre de 2015, el ICETEX impugnó la sentencia antes descrita, y solicitó su revocatoria argumentando lo siguiente (81 - 85):

Aduce que la entidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno, por cuanto la presunta vulneración que alega la accionante no se deriva de una acción u omisión de la institución, sino que corresponde a una falta de diligencia del joven accionante para cumplir con los requisitos dispuestos por el ICETEX para acceder al programa de crédito condonable "ser pilo paga".

Dice que tampoco se desconoce el derecho a la igualdad, por cuanto la entidad no ha ejercido un trato privilegiado en favor de algunos aspirantes, exceptuando al hijo de la accionante a pesar de encontrarse en idénticas circunstancias que los demás.

Agrega que la acción de tutela resulta improcedente, cuando se utiliza con el interés de obtener ventajas sobre personas en las mismas condiciones, puesto que ello implicaría "pasar por encima" de las solicitudes de los demás aspirantes que también tienen la intención de obtener un crédito para realizar sus estudios superiores, por tal motivo dice que no existe un criterio razonable para darle prioridad a algunos en especial cuando en su momento no cumplieron con los parámetros de la convocatoria.

Relata que no se vulnera el derecho a la educación del joven Sebastián Enrique Franco Torres, por cuanto el ICETEX tiene por objeto crear mecanismos de apoyo financiero para el ingreso de los aspirantes a las instituciones de educación superior, pero no garantiza su acceso, en tal sentido, la labor de la institución se centró en verificar que el referido joven cumpliera con los requisitos establecidos en las normas y demás políticas del programa.

Expresó que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 67 y siguientes de la Constitución Política, el ICETEX ha establecido en condiciones de igualdad para todos los aspirantes y beneficiarios un reglamento de crédito educativo, contenido en el Acuerdo No. 29 de 2007, a partir del cual se derivan los diferentes requisitos y etapas con los cuales se surten los procesos de crédito.

Explicó que las normas contenidas en el reglamento educativo, no impiden el acceso al derecho a la educación ni vulneran el derecho al debido proceso, sino que establece condiciones de igualdad para todos los aspirantes y beneficiarios, además que tiene por objeto hacer sostenible el sistema y fomentar el acceso a la educación superior conforme al mandato constitucional, por tal motivo obviar un requisito de los previstos en el reglamento a favor de uno de los aspirante, sería desconocer el derecho a la igualdad de los jóvenes candidatos a obtener un crédito educativo.

Conforme a las anteriores consideraciones manifiesta que la acción de tutela es improcedente y en consecuencia solicita que se revoque el fallo de tutela impugnado.

#### **TRAMITE PROCESAL**

Mediante auto de 1 de febrero de 2016 (fls 98 – 99), el Despacho del ponente dispuso notificar del trámite de tutela a la Universidad del Rosario, para que manifestara lo que considerara pertinente frente a los hechos y pretensiones planteadas por el accionante en el escrito de tutela.

De igual manera, dicho auto consideró pertinente requerir al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX, para que informara, cuál es el procedimiento y la regulación en la que se sustenta la entidad para definir la asignación de los recursos a los beneficiarios del programa educativo de crédito

condenable “ser pilo paga 2”, una vez el aspirante cumpla con los requisitos para hacerse acreedor a dicho beneficio.

Frente a estos requerimientos, la **Universidad del Rosario** (fls 112 – 113), manifestó que el joven Sebastián Enrique Franco Torres se inscribió como aspirante al programa de Administración de Negocios Internacionales y fue admitido para el primer periodo académico de 2016, sin embargo, durante el proceso de inscripción no se informó, ni se tenía identificado al aspirante como beneficio de la Beca “ser pilo paga 2”.

Aduce que el joven Franco Torres el día 13 de noviembre de 2015 solicitó a través del sistema de servicios en línea de la Universidad, reserva del cupo y se le generó recibo de pago correspondiente al 30% de la matrícula, cuyo pago es un requisito para disponer la reserva de acuerdo a lo establecido en el Reglamento Académico.

Agrega que el día 30 de noviembre de 2015 se vencía el plazo para realizar el pago del 30% de la reserva del cupo, no obstante, el aspirante no realizó la cancelación de este concepto y en consecuencia no fue posible formalizar su matrícula.

Por su parte el **Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX** (fls 120 – 122), indica que “ser pilo paga” es un programa diseñado por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Educación que busca que los mejores estudiantes del país, con menores recursos económicos puedan acceder a instituciones de educación superior acreditadas de alta calidad. Los requisitos que se les exigen a los aspirantes para acceder al programa “ser pilo paga 2”, son:

- a. Haber presentado las pruebas Saber 11 el día 2 de agosto de 2015.
- b. Tener un puntaje superior a 318.
- c. Se admitido en uno de los programas ofertados por una institución de educación superior con acreditación de alta calidad.
- d. Tener un puntaje específico individual de SISBEN según ubicación geográfica y de acuerdo con el corte DNP de la base SISBEN al 19 de junio de 2015 de acuerdo a la siguiente tabla:

<b>Nº</b>	<b>Área</b>	<b>Puntaje máximo</b>
1	14 ciudades, son las 14 principales ciudades sin sus áreas Metropolitanas, Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Cali, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta.	27.21
2	Resto urbano: Es la zona diferente a las 14 principales ciudades, los centros poblados y la zona rural dispersa de las 14 ciudades principales.	56,32
3	Rural	40,75

Relata que frente al caso concreto el joven Sebastián Enrique Franco Torres, presentó las pruebas saber 11 en el año 2015 con un puntaje de 324, pero incumplió con el requisito del SISBEN por cuanto al validar la base de datos oficial al 19 de junio de 2015, entregada y certificada por el DNP, no se evidenció registro del aspirante.

Sostiene que dado lo anterior, el actor en tutela no cumplió con la totalidad de los requisitos exigidos para acceder al programa “ser pilo paga 2”, y en consecuencia no fue designado como uno de los beneficiarios del programa de crédito condonable.

Añade que la convocatoria para participar del programa se encuentra cerrada, dado que estuvo habilitada desde el 23 de octubre hasta el 13 de diciembre de 2015.

Explica que al validar los aplicativos de la entidad, no se evidencia registro de solicitud de crédito a nombre del joven Sebastián Enrique Franco Torres, para acceder al programa “ser pilo paga 2”, periodo 2016 – 1, pese a que en cumplimiento del fallo de tutela de 12 de noviembre de 2015 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se habilitó el sistema a partir del 25 de noviembre de 2015 para registrar la solicitud.

En relación con el procedimiento y la regulación en la que se sustenta la entidad para definir la asignación de recursos a los beneficiarios del programa “ser pilo paga 2”, la entidad no dio información alguna al respecto y se limitó a explicar cuáles son

las opciones de financiación con que cuenta el ICETEX para el joven Sebastián Enrique Franco Torres acceda a los programas de pregrado de las instituciones de educación superior de acuerdo a sus condiciones socioeconómicas.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **Competencia**

La Sala es competente para conocer la impugnación interpuesta contra el fallo de primera instancia en virtud de lo establecido en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, el cual reglamenta la acción de tutela.

### **Generalidades de la acción de tutela**

Según lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona tiene acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que sean violados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades, o de particulares en los casos que señala la ley, y procede sólo cuando el afectado no disponga de otro medio judicial de defensa, salvo que la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Esta acción tiene dos particularidades esenciales a saber: la subsidiariedad y la inmediatez; la primera, por cuanto sólo resulta procedente cuando el perjudicado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable y; la segunda, porque se trata de un instrumento jurídico de protección inmediata que es viable cuando se hace preciso administrar la guarda efectiva, concreta y actual del derecho fundamental sujeto a vulneración o amenaza.

### **Del derecho a la educación.**

Sobre el derecho a la educación es importante destacar que la Constitución Política contempla en su artículo 67 que *“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 (...)”*.

Del referido precepto Constitucional se advierte, que la educación tiene una doble connotación, pues como derecho, la educación se constituye en la garantía que propende por la formación de los individuos en todas sus potencialidades, pues a través de ésta el ser humano puede desarrollar y fortalecer sus habilidades cognitivas, físicas, morales, culturales entre otras, y como servicio público, la educación se convierte en una obligación del Estado inherente a su finalidad social en la medida en que consiste, básicamente, en la facultad de gozar de un servicio en condiciones de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad<sup>1</sup>.

En virtud de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia que hacen parte del bloque de constitucionalidad, la educación es un derecho de especial protección, por cuanto es el medio esencial para alcanzar el goce de otros derechos tales como la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad, el derecho a escoger profesión u oficio, el derecho al trabajo, el mínimo vital y, en general, para lograr una ciudadanía plena.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, en su artículo 26 ratifica que la educación es un derecho inherente a toda persona, que como función social debe ser gratuito. Hace énfasis en que la finalidad de la educación es el desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.

De igual forma, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 13 reitera la obligación en cabeza de los Estados Partes de reconocer el derecho a la educación de todas las personas y la accesibilidad al mismo.<sup>2</sup> En este punto enfatiza en la importancia de la implementación de la educación gratuita en los Estados. Lo anterior, con el objetivo de fomentar en los ciudadanos el interés por el aprendizaje y la importancia de los estudios para mejorar la

---

<sup>1</sup> Sobre el carácter de servicio público de la educación ver las sentencias T-526 de 1997, T-029 de 2002, T-1227 de 2005, T-550 de 2007, T-805 de 2007, entre otras.

<sup>2</sup> "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 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: (...) c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita (...)"

calidad de vida de cada individuo, pues con mayor preparación el campo de acceso laboral también se incrementa.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, organismo que interpreta y vigila el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 13 sobre el derecho a la educación, afirmó que éste *“es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades”*<sup>3</sup>.

Cabe destacar, que el derecho a la educación también es reconocido en el artículo 44 de la Constitución, el cual hace referencia a los niños y las niñas como sus titulares<sup>4</sup>, estimando que merece del amparo de las instituciones del Estado por tratarse de menores de edad.

Respecto al alcance de la educación como derecho fundamental de protección Constitucional, la Corte Constitucional ha sostenido:

“Esta Corte, además, ha precisado las esferas positivas del derecho, con base en la dogmática del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU. En tal sentido, expresó la Corporación en sentencia T-1030 de 2006:

“Como derecho y como servicio público, la jurisprudencia constitucional y la doctrina nacional e internacional han entendido que la educación comprende cuatro dimensiones de contenido prestacional, a saber: (i) la asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; (ii) la accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la adaptabilidad, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la aceptabilidad, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse.

---

<sup>3</sup> *Observación General No. 13 “El derecho a la Educación”; Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC).*

<sup>4</sup> “Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: (...) la educación”.

En ese marco, la Corte ha expresado que el derecho a la educación es “(i) es un bien objeto de especial protección del Estado, y un derecho fundamental susceptible de ser amparado mediante la acción de tutela; (ii) un presupuesto básico del ejercicio y goce de otros derechos fundamentales; (iii) un servicio público cuya prestación es un fin esencial del Estado, y cuyo núcleo esencial (iv) comprende el **acceso** a un sistema educativo que permita una formación adecuada, y la **permanencia** en el mismo; y (v) un **deber** que genera obligaciones entre los distintos actores del proceso educativo”<sup>5</sup>(Subrayado en el texto).

De lo anterior se colige que la normativa interna y la jurisprudencia constitucional, 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 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.

### **De la Igualdad como valor, principio y derecho:**

La igualdad tiene un tripe rol en el ordenamiento constitucional: el de valor, el de principio y el de derecho<sup>6</sup>. Como valor, la igualdad es una norma que establece fines, dirigidos a todas las autoridades creadoras del derecho y en especial al Legislador; como principio, la igualdad es una norma que establece un deber ser específico y, por tanto, se trata de una norma de mayor eficacia que debe ser aplicada de manera directa e inmediata por el Legislador o por el juez<sup>7</sup>; y como derecho, la igualdad es un derecho subjetivo que *“se concreta en deberes de abstención como la prohibición de la discriminación y en obligaciones de acción como la consagración de tratos favorables para los grupos que se encuentran en debilidad manifiesta. La correcta aplicación del derecho a la igualdad no sólo supone la igualdad de trato respecto de los privilegios, oportunidades y cargas entre los iguales, sino también el tratamiento desigual entre supuestos disímiles”*<sup>8</sup>.

La igualdad se reconoce y regula en varios textos constitucionales, como en el preámbulo, en los artículos 13, 42, 53, 70, 75 y 209. Esta múltiple presencia,

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia T – 845 de 28 de octubre de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>6</sup> *Sobre la diferencia entre valor, principio y derecho, ver las Sentencias T-406 de 1992, T-881 de 2002, C-818 de 2010 y C-250 de 2012.*

<sup>7</sup> *Cfr. Sentencias C-862 de 2008, C-818 de 2010 y C-250 de 2012.*

<sup>8</sup> *Cfr. Sentencia C-862 de 2008.*

como lo ha puesto de presente la Corte Constitucional<sup>9</sup>, indica que la igualdad “carece de un contenido material específico, es decir, a diferencia de otros principios constitucionales o derechos fundamentales, no protege ningún ámbito concreto de la esfera de la actividad humana sino que puede ser alegado ante cualquier trato diferenciado injustificado. De la ausencia de un contenido material específico se desprende la característica más importante de la igualdad: su carácter relacional”.

#### **Alcances del juicio de igualdad.**

El juicio integrado de igualdad tiene tres etapas de análisis: (i) establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o *tertium comparationis*, valga decir, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos de la misma naturaleza; (ii) definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y (iii) averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución<sup>10</sup>.

El test de igualdad, que se aplica en el juicio integrado de igualdad, en su metodología busca analizar tres objetos: (i) el fin buscado por la medida, (ii) el medio empleado y (iii) la relación entre el medio y el fin. Según su grado de intensidad, este test puede tener tres grados: estricto, intermedio y leve. Para determinar cuál es el grado de intensidad adecuado a un caso *sub judice*, la Corte Constitucional ha fijado una regla y varios criterios<sup>11</sup>.

La regla es la de que al ejercer el control de constitucionalidad se debe aplicar un test leve, que es el ordinario. Este test se limita a establecer la legitimidad del fin y del medio, debiendo ser este último adecuado para lograr el primero, valga decir, a verificar si dichos fin y medio no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero. Esta regla se formula a partir de dos importantes consideraciones: el principio democrático, en el que se funda el ejercicio de las competencias del legislador, y la “presunción de

---

<sup>9</sup> Cfr. Sentencias C-818 de 2010 y C-250 de 2012.

<sup>10</sup> Cfr. Sentencias C-093 y C-673 de 2001 y C-862 de 2008.

<sup>11</sup> Cfr. Sentencia C-093 de 2001.

*constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas*". El test leve busca evitar decisiones arbitrarias y caprichosas del legislador, es decir, decisiones que no tengan un mínimo de racionalidad.

Para aplicar un test estricto, que es la primera y más significativa excepción a la regla, la Corte Constitucional ha considerado que es menester que esté de por medio una clasificación sospechosa, como las previstas de manera no taxativa a modo de prohibiciones de discriminación en el artículo 13 de la Constitución; o que la medida recaiga en personas que estén en condiciones de debilidad manifiesta, o que pertenezcan a grupos marginados o discriminados o a sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o a minorías insulares y discretas; o que la diferenciación afecte de manera grave, *prima facie*, el goce de un derecho constitucional fundamental; o que se constituya un privilegio.

El test estricto es el más exigente, pues busca establecer que si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado y necesario, es decir, si no puede ser remplazado por otro menos lesivo. Este test incluye un cuarto objeto de análisis: si los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales.

Entre los extremos del test leve y del test estricto está el test intermedio, que se aplica cuando se puede afectar el goce de un derecho no fundamental o cuando hay un indicio de arbitrariedad que puede afectar la libre competencia. Este test busca establecer que el fin sea legítimo e importante, sea porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la magnitud del problema que el legislador busca resolver, y que el medio sea adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin.

#### **Análisis del caso concreto**

La señora Gloria Amparo Torres Maldonado en representación de su hijo Sebastián Enrique Franco Torres, en el escrito de tutela plantea la vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad, educación, debido proceso y petición, porque considera que el ICETEX le negó a su hijo el acceso al programa de crédito educativo condonable "ser pilo paga", por no encontrarse registrado en la base de datos oficial del SISBEN a 19 de junio de 2015, desconociendo que en el mes de junio inicio los

trámites para el respectivo registro y el Departamento Nacional de Planeación solo hasta el mes de agosto de 2015 efectuó el mismo.

Argumenta la accionante que a pesar de que su hijo cumple los requisitos académicos para acceder al mencionado beneficio, las autoridades accionadas negaron la solicitud de postulación.

De acuerdo con lo manifestado por el ICETEX en el presente trámite de tutela, el programa de crédito educativo “ser pilo paga 2”, periodo 2016 – 1 está sometido a unos requisitos que los aspirantes deben satisfacer en su totalidad para poder presentar su postulación. Dichos requisitos son los siguientes:

- e. Haber presentado las pruebas Saber 11 el día 2 de agosto de 2015.
- f. Tener un puntaje superior a 318.
- g. Se admitido en uno de los programas ofertados por una institución de educación superior con acreditación de alta calidad.
- h. Tener un puntaje específico individual de SISBEN según ubicación geográfica y de acuerdo con el corte DNP de la base SISBEN al 19 de junio de 2015 de acuerdo a la siguiente tabla:

<b>Nº</b>	<b>Área</b>	<b>Puntaje máximo</b>
1	14 ciudades, son las 14 principales ciudades sin sus áreas Metropolitanas, Bogotá, Medellín, Barranquilla, Cartagena, Cúcuta, Cali, Bucaramanga, Ibagué, Pereira, Villavicencio, Pasto, Montería, Manizales y Santa Marta.	27,21
2	Resto urbano: Es la zona diferente a las 14 principales ciudades, los centros poblados y la zona rural dispersa de las 14 ciudades principales.	56,32
3	Rural	40,75

En el curso de la actuación se demostró que el joven Sebastián Enrique Franco Torres cumplió los tres primeros requisitos, pues presentó la prueba Saber 11 el día 2 de agosto de 2015, logró una calificación de 324 en ésta y fue admitido por la

Universidad del Rosario en la ciudad de Bogotá, institución de educación superior con acreditación de alta calidad (fls 5 y 6).

También se observa que una de las condiciones del programa de asignación de créditos educativos condonables “ser pilo paga 2” era estar registrado, con corte al 19 de junio de 2015, en la base de datos del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN) teniendo en cuenta los puntajes máximos señalados en la tabla precedente, sin embargo del material probatorio allegado al expediente de tutela se tiene que el joven Sebastián Enrique Franco Torres se encontraba inscrito en la base certificada nacional con corte de 18 de septiembre de 2015 con un puntaje de 14.82, cumpliendo extemporáneamente este presupuesto, por lo que el ICETEX no lo incluyó como beneficiario del referido programa.

**La base nacional certificada del SISBEN como criterio de selección para la asignación de recursos de programas sociales del Estado.**

En este punto, es importante señalar que el Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBEN) es una herramienta, conformada por un conjunto de reglas, normas y procedimientos para obtener información socioeconómica confiable y actualizada de grupos específicos en todos los departamentos, distritos y municipios del país. Lo que se busca con la información que arroja el SISBEN es focalizar el gasto público para de esta manera garantizar que el gasto social sea asignado a los grupos de población más pobres y vulnerables.

El objetivo central del SISBEN es establecer un mecanismo técnico, objetivo, equitativo y uniforme de selección de beneficiarios del gasto social para ser usado por las entidades territoriales. Mediante la aplicación de una encuesta, permite identificar los posibles beneficiarios de programas sociales en las áreas de salud, educación, bienestar social, entre otras.

Sobre la importancia del acceso al registro de datos del SISBEN la Corte Constitucional ha sostenido lo siguiente:

“El Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales - SISBEN - constituye el principal instrumento a disposición de las autoridades de las entidades territoriales para focalizar el gasto social descentralizado. Este instrumento, sirve para seleccionar a los beneficiarios de los programas sociales dirigidos a los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana, financiados, básicamente, con los recursos provenientes de las transferencias intergubernamentales (C.P., arts 356 y 357; Ley 60 de 1993, art 30).

“Ciertamente, algunos programas de política social y, en especial, aquellos que operan con base en la entrega de subsidios a la demanda, requieren, en una primera fase, que sus potenciales beneficiarios sean individualmente seleccionados, de manera justa y equitativa, con el fin de garantizar que los dineros públicos que constituyen tales subsidios lleguen a los sectores sociales que más requieren de ellos. El SISBEN es un programa de focalización del gasto social descentralizado, diseñado por el Departamento Nacional de Planeación e implementado y operado por los distritos y los municipios. Consiste, básicamente, en la recolección, a través del mecanismo de la encuesta, de la información que se requiere para completar la denominada ficha de clasificación socioeconómica. Dicha ficha, tras ser procesada y sistematizada por medio de una aplicación especial creada para estos efectos, arroja un puntaje que permite ubicar a la familia o individuo encuestado en alguno de los seis niveles de pobreza preestablecidos.

(...)

“De lo anterior, se desprende la importancia constitucional del SISBEN como instrumento que contribuye, de manera fundamental, a la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Constitución Política. El señalado mecanismo de focalización del gasto social constituye el primer paso del proceso de asignación de unos recursos públicos que tienden a subvenir las necesidades materiales más acuciantes de los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana y, por tanto, se erige en una herramienta esencial a disposición de las autoridades públicas obligadas a hacer efectivo el mandato de especial protección a los grupos discriminados o marginados (C.P., artículo 13). Esta constatación, ha permitido que la Corte establezca el derecho de los ciudadanos en condiciones de pobreza y vulnerabilidad de acceder al SISBEN de manera igualitaria y, a la vez, el deber correlativo de las autoridades estatales encargadas de la administración e implementación de este programa de adoptar todas aquellas medidas dirigidas a que éste cumpla con su objetivo constitucional a cabalidad.”<sup>12</sup>

De acuerdo con lo anterior, se observa que el registro en la base de datos del SISBEN es de suma importancia, porque es un instrumento que permite acreditar la condición de beneficiario de subsidios establecidos en programas sociales en las áreas de salud, educación, y bienestar social, fijados por el Gobierno Nacional, y en esta medida el requisito que exige las entidades públicas de encontrarse registrado

---

<sup>12</sup> Corte Constitucional, sentencia T – 862 de 10 de octubre de 2002, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

en dicho sistema de información obedece a la necesidad de implementar un criterio de selección de los hogares más vulnerables, para garantizar la efectividad del principio de solidaridad en el marco del Estado Social de Derecho.

En el caso que ahora se estudia, se advierte que el Departamento Nacional de Planeación en el escrito de contestación de la solicitud de tutela (fls 41 – 45) manifestó que, el joven Sebastián Enrique Franco Torres no se encontraba registrado en la base de datos del SISBEN a 19 de junio de 2015, pues a la señora Gloria Amparo Torres Maldonado y su hijo el Municipio de Villavicencio les realizó la encuesta del SISBEN el 18 de julio de 2015, se digitó el 5 de agosto y fue publicada el 18 de septiembre de 2015, lo anterior siguiendo los parámetros previstos en el Decreto 1192 de 2010 y la Resolución No. 4060 de 11 de noviembre de 2014 que establecen las fechas de entrega para certificación de las bases brutas municipales y distritales del SISBEN y de publicación y envío de la Base Certificada.

En concordancia con lo anterior, se tiene que el registro del SISBEN del joven Sebastián Enrique Franco Torres visible a folios 7 del expediente de tutela demuestra que se modificó el 5 de agosto de 2015, pero se ingresó a la base certificada nacional con corte de 18 de septiembre de 2015.

Así las cosas, destaca la Sala que si bien el hijo de la accionante cumplió los requisitos académicos exigidos en el programa de créditos condonables, se acreditó que para el 19 de junio de 2015, Sebastián Enrique Franco Torres no se encontraba registrado en el SISBEN, circunstancia suficiente para declarar que no cumplía con la totalidad de los requisitos previamente establecidos para presentar la postulación.

En ese orden de ideas, la Sala considera necesario advertir que los criterios de postulación y evaluación para identificar las personas beneficiarias del programa resultan razonables, máxime cuando los recursos mediante los cuales se reconocen los referidos créditos son limitados.

La Sala encuentra que el establecimiento de una fecha de corte para la verificación de la inscripción en el SISBEN para establecer los hogares beneficiarios del programa, es válido por la necesidad de determinar la forma en que deben distribuirse unos recursos limitados para garantizar el mayor grado de protección posible. Dicha fecha en el caso concreto fue un criterio adoptado por el ICETEX

teniendo en cuenta la Resolución No. 4060 de 11 de noviembre de 2014<sup>13</sup>, que fijó las fechas de la base certificada del SISBEN para el año 2015.

Es importante señalar en este punto, que la igualdad es un concepto que no solo se debe analizar desde el punto de vista de la discriminación que se pueda generar entre personas que se encuentren en una misma situación fáctica, sino que también se debe estudiar desde la perspectiva de evitar un escenario preferente o favorable a una determinada persona por encima de los demás que se encuentran en similares condiciones, sin mediar justificación alguna.

En relación con el principio de igualdad que debe operar en la asignación de recursos para las personas incluidas en el SISBEN, la jurisprudencia Constitucional ha sostenido lo siguiente:

“Con anterioridad, la Corte ha podido ocuparse de algunos de los problemas constitucionales que pueden suscitarse con ocasión de la entrega de subsidios a personas marginadas o que se encuentran en situación de debilidad manifiesta.<sup>14</sup> Al respecto, esta Corporación ha entendido que la distribución de recursos sociales, analizada desde la perspectiva constitucional, guarda relación directa con el principio de igualdad (C.P., artículo 13).

“Como ya se mencionó en la presente decisión, la entrega de subsidios a las personas y familias más pobres de la población, contribuye a la realización de la igualdad material. Sin embargo, dada la escasez relativa de recursos, los eventuales beneficiarios sobrepasan, en número y necesidades, la cuantía de los subsidios disponibles, razón por la cual es necesario diseñar políticas claras y transparentes de distribución, a través de las cuales se asegure que todas las personas tengan la posibilidad de competir, en igualdad de condiciones. Así las cosas, tanto el diseño como la ejecución de la política social deben garantizar plenamente el derecho fundamental de acceso igualitario a los bienes y recursos públicos. En este mismo sentido, la Corporación ha establecido:

"La realización del principio de igualdad en la asignación de recursos escasos consiste en garantizar, a los posibles beneficiarios, el acceso, en condiciones de igualdad, a los procedimientos por medio de los cuales las instituciones distribuyen esos recursos. Si bien la elección de los principios y procedimientos particulares de distribución que cada entidad establece - con base en la ley - forman parte de su autonomía operativa, éstos no pueden contrariar los parámetros que se derivan de los principios y valores constitucionales: todos los posibles beneficiarios deben tener iguales oportunidades de acceso; el procedimiento no puede favorecer ningún

---

<sup>13</sup> “Por la cual se establecen las fechas de entrega para la certificación de las Bases Brutas Municipales y Distritales del Sisben y de publicación y envío de la Base Certificada del Sisben”

<sup>14</sup> Cfr., sentencia T-499/95 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

grupo de beneficiarios en particular; los mecanismos de selección no pueden conducir a discriminaciones contrarias a la Carta, etc.”<sup>15</sup>

De acuerdo con lo expuesto, el requisito de inscripción en el SISBEN para una fecha determinada por el programa de crédito, es un presupuesto objetivo porque fija un criterio de igualdad entre los aspirantes y en esta medida no puede constituir un obstáculo para acceder al derecho a la educación, toda vez que los interesados deben someterse a las reglas diseñadas por las instituciones para el reconocimiento de los créditos. En este sentido se advierte que el procedimiento adelantado por el ICETEX frente a la solicitud de crédito planteada por el joven Sebastián Enrique Franco Torres se resolvió conforme a la reglamentación prevista para el programa “ser pilo paga 2”.

**El acceso a la educación como garantía para mejorar la calidad de vida de las personas de escasos recursos.**

No obstante lo mencionado anteriormente, es importante señalar que en los eventos en los que se logre evidenciar alguna situación excepcional que justifique un trato especial a una persona determinada que se encuentre en un estado de vulnerabilidad, el juez de tutela debe definir las medidas necesarias para garantizar la protección y efectividad de los derechos del afectado.

En efecto, frente al caso concreto, no se puede desconocer que la solicitud de amparo fue presentada por la señora Gloria Amparo Torres Maldonado en representación de su hijo Sebastián Enrique Franco Torres, y en el escrito de tutela manifiesta que es una madre soltera de escasos recursos y que sus ingresos se derivan de su actividad como estilista que realiza en el municipio de Restrepo – Meta (fls 1 – 3).

También aduce que dio inicio a los trámites de inscripción y actualización del puntaje del SISBEN en el mes de junio de 2015 esperando que su solicitud se resolviera en un término de 15 días por parte de las entidades administrativas encargadas diligenciar dicho registro, sin embargo, el proceso tardó más de dos meses, en registrar la inscripción de su hijo en el SISBEN en la base certificada nacional con corte de 18 de septiembre de 2015, impidiéndole cumplir con el requisito a corte de 19 de junio de 2015.

---

<sup>15</sup> *Sentencia Ibidem*

Sobre este punto, destaca la Sala que aunque las entidades accionadas en el presente trámite constitucional, manifiestan que los requisitos para todas las convocatorias que realiza el ICETEX están a disposición del público en la página web de esa entidad y en las instalaciones físicas, a través de los módulos de atención al público, y que los ciudadanos interesados tienen una carga respecto de la verificación de los mismos, también es cierto, que aun cuando los accionantes podían tener conocimiento de la existencia del programa “ser pilo paga 2”, no le era de fácil acceso o no contaba con los medios de divulgación suficientes para enterarse de los requisitos del mismo, ni de las fechas establecidas por el DNP para realizar la solicitud de inscripción y actualización del SISBEN, pues no se puede perder de vista que los accionantes no residen en una de las ciudades principales de Colombia, sino que habitan en un municipio de provincia del departamento del Meta.

En este sentido, colige la Sala que para el momento en que los accionantes tuvieron conocimiento de los requisitos exigidos por el ICETEX para acceder al programa de “ser pilo paga 2”, solo podían cumplir sin contratiempos con las pruebas saber 11 y la solicitud de admisión a una institución de educación superior con acreditación de alta calidad, pues no eran presupuestos inmediatos, pero no les era posible acatar oportunamente el requisito del SISBEN para figurar en la base nacional certificada con corte de 19 de junio de 2015, pues solo hasta ese mes realizaron la solicitud, y de acuerdo con el cronograma previsto por el Departamento Nacional de Planeación en la Resolución No. 4060 de 11 de noviembre de 2014<sup>16</sup>, que fijó las fechas para certificar la base del SISBEN del año 2015, el pedimento efectuado en el mes de junio se registraba en la base certificada con corte de 18 de septiembre de 2015.

En este orden de ideas, observa la Sala que en el presente asunto, existen algunos elementos fácticos que permiten evidenciar que el hecho de que el joven Sebastián Enrique Franco Torres no haya cumplido con el requisito de estar inscrito en la base certificada del SISBEN con corte de 19 de junio de 2015, no fue precisamente por una actitud displicente o negligente del interesado, sino que la tardanza en el trámite se deriva de circunstancias ajenas a su voluntad que no les permitieron enterarse oportunamente de las fechas en que debía iniciar el trámite, por lo que no resulta

---

<sup>16</sup> “Por la cual se establecen las fechas de entrega para la certificación de las Bases Brutas Municipales y Distritales del Sisben y de publicación y envío de la Base Certificada del Sisben”

razonable que bajo este contexto se le impida el acceso a la educación al joven Franco Torres.

En este punto de la providencia, es importante reiterar que el derecho a la educación contenido en el artículo 67 de la Constitución Política la educación tiene una doble connotación. En primer lugar, como derecho, la educación se constituye en la garantía que se inclina por la formación de los individuos en todas sus potencialidades, ya que a través de ésta el ser humano puede desarrollar y fortalecer sus habilidades físicas, morales, culturales, analíticas entre otras, y en segundo lugar, como servicio público, la educación se convierte en una obligación del Estado que es inherente a su finalidad social.

Teniendo en cuenta que la educación es un servicio público, como tal es una obligación del Estado garantizar su accesibilidad en condiciones de igualdad a todas las personas. Ello significa que las autoridades administrativas además de garantizar el ingreso de los ciudadanos a las instituciones educativas bajo el principio de progresividad<sup>17</sup>, también deben procurar los mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior y en esta medida les corresponde fomentar y divulgar en todo el territorio nacional la información que le permita a los ciudadanos tener acceso oportuno a los distintos programas sociales diseñados para la financiación de estudios de educación superior.

Lo anterior teniendo en cuenta que la educación es el instrumento que *“permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades”*<sup>18</sup>, garantizándoles una mejor calidad de vida.

De acuerdo con las consideraciones anteriormente expuestas, se confirmará el numeral primero de la sentencia de 12 de noviembre de 2015 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que accedió al amparo del derecho fundamental a la educación de Sebastián Enrique Franco Torres.

---

<sup>17</sup> El principio de progresividad de los derechos sociales garantiza que el nivel de cupos disponibles para el acceso al servicio se vayan ampliando y no se reduzcan, es decir, que se prohíben la adopción de medidas regresivas para la eficacia del derecho en mención. (Corte Constitucional Sentencia T – 715 de 16 de septiembre de 2014, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

<sup>18</sup> *Observación General No. 13 “El derecho a la Educación”; Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC).*

En atención a lo anterior, advierte la Sala que el primer ciclo lectivo del presente año ya empezó, lo que imposibilita al interesado hacer uso del mencionado auxilio, situación que hace necesario modificar el numeral segundo de la parte resolutive del fallo impugnado, en el sentido de ordenar al Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX, que, incluya al tutelante en la lista de beneficiarios, si aún no lo ha efectuado, y adopte todas las medidas necesarias para hacer efectivo el crédito ofrecido por el programa “ser pilo paga 2” a Sebastián Enrique Franco Torres y, cumplido esto, adelante las gestiones pertinentes para la asignación de los recursos y ayudas que ese programa contempla para sus favorecidos.

Para los fines expuestos, se exhortará a la Universidad del Rosario para que, previa solicitud formal del estudiante, adelante los trámites necesarios para reservar el cupo a Sebastián Enrique Franco Torres en el segundo periodo académico de 2016, atendiendo a las fechas establecidas en el cronograma de la respectiva Facultad, y sin desconocer que dicha Institución ya lo había admitido.

Lo anterior teniendo en cuenta que la Universidad del Rosario previamente había admitido al joven Sebastián Enrique Franco Torres en el programa académico de Administración de Negocios Internacionales y este debido a los inconvenientes presentados con el ICETEX para acceder al programa “ser pilo paga 2” solicitó reserva de cupo que no pudo formalizar.

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

#### **FALLA**

**PRIMERO: CONFÍRMASE** el numeral primero de la sentencia de 12 de noviembre de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Primera – Subsección B, que accedió al amparo del derecho a la educación de Sebastián Enrique Franco Torres, teniendo en cuenta las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: MODIFÍCASE** el numeral segundo del fallo impugnado, en el sentido de ordenar al Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano de

Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX, que, incluya a Sebastián Enrique Franco Torres en la lista de beneficiarios, si aún no lo ha efectuado, y adopte todas las medidas necesarias para hacer efectivo el crédito ofrecido por el programa “ser pilo paga 2” a Sebastián Enrique Franco Torres y, cumplido esto, adelante las gestiones pertinentes para la asignación de los recursos y ayudas que ese programa contempla para sus favorecidos.

**TERCERO: EXHÓRTASE** a la Universidad del Rosario para que, previa solicitud formal del estudiante, adelante los trámites necesarios para reservar el cupo a Sebastián Enrique Franco Torres en el segundo periodo académico de 2016, atendiendo a las fechas establecidas en el cronograma de la respectiva Facultad, y sin desconocer que dicha Institución ya lo había admitido.

Envíese copia de este fallo al Despacho de origen.

**CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE.** Remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**

**CARMELO PERDOMO CUÉTER**