El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la Secretaría de esta Corporación.

Providencia: SENTENCIA DE TUTELA – 1ª Instancia – 2 de noviembre de 2016

Radicación Nro. : 66001-22-13-000-2016-00957-00

Accionante: BISMARCK ANDRADE CÓRDOBA

Accionados: EL ICETEX Y EL MINISTERIO DEL INTERIOR

Proceso: Acción de Tutela – Sentencia que confirma el amparo otorgado por el a quo

Magistrado Ponente: JAIME ALBERTO SARAZA NARANJO

Tema: **INCONFORMIDAD CON LA REGLAMENTACIÓN DEL FONDO ESPECIAL DE CRÉDITOS EDUCATIVOS PARA ESTUDIANTES DE COMUNIDADES NEGRAS/ CONDONACIÓN DE CRÉDITO EDUCATIVO / Improcedencia por existir otro medio de defensa judicial / DERECHO DE PETICIÓN / Se concede el amparo. “** (L)a acción se torna improcedente, según el canon 5º citado, dado que la aludida reglamentación está contenida en una norma que no genera una situación particular para el actor, sino para todo el conglomerado al que está dirigida, es decir, que se trata de reglas de carácter general, impersonal y abstracto. Como tales, siguiendo el numeral 1º en cita, cuenta el demandante con los mecanismos judiciales de rigor para discutir su legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. (…)

En el mismo sentido, busca el demandante que se ordene a las entidades demandadas que condonen su crédito y expidan la certificación respectiva. Y si bien para ello ha efectuado las peticiones que ha estimado pertinentes, que a su vez le han sido respondidas, la cuestión queda absorbida por la causal de improcedencia señalada en el numeral 1° del artículo 6° del D. 2591 traído a colación, por cuanto las razones que aduce ahora para ser exonerado del pago, pueden hacerse valer como defensa judicial ante un eventual cobro por parte del ICETEX, en un escenario natural, ante el juez competente, y con la observancia de las reglas de procedimiento que se ajusten al caso. Allí podrá discutirse con amplio margen probatorio, si a pesar de su condición de deudor, se le debe condonar el crédito.(…)

Ahora bien, queda por ver si lo que está en juego es su fundamental derecho de petición frente al Ministerio del Interior, como quiera que entre las líneas que componen los hechos de la acción de tutela dio cuenta de dos solicitudes que vía electrónica remitió allí, sin que hubiese obtenido respuesta. La Directora de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de esa Cartera, dijo en su intervención (f. 97), que sí se contestó, lo que ocurrió el 5 de julio del presente año (f. 99 f. y v.). Sin embargo, no se acreditó la gestión realizada para hacer conocer del demandante la respuesta respectiva; simplemente se allegó una copia (f. 101), sin soporte de envío alguno, bien en forma electrónica o física.

Así que por esta causa, sí le asiste razón al accionante, como quiera que el artículo 23 de la Constitución Nacional dispone con precisión que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución, misma que le debe ser notificada (…).

También en relación con este derecho está comprometido el ICETEX, (…). La cuestión es que cuando del derecho de petición se trata, como en el caso de los recursos, es insuficiente que al juez constitucional se le expliquen las razones de que se obvie determinada respuesta; es a quien elevó la solicitud al que debe informársele la razón final por la cual se desatiende lo pedido. Dicho de otra manera, para este caso concreto, el ICETEX ha debido explicarle al señor Andrade Córdoba, antes que a esta Sala, por qué son improcedentes los recursos elevados.”.

**Citación jurisprudencial:** Sentencia T-287/08.

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL**

**SALA DE DECISIÓN CIVIL FAMILIA**

Magistrado: Jaime Alberto Saraza Naranjo

Pereira, noviembre dos de dos mil dieciséis

Expediente: 66001-22-13-000-2016-00957-00

Acta N° 523 de noviembre 2 de 2016

Decide la Sala la acción de tutela propuesta por **Bismarck Andrade Córdoba** contra el **Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el exterior ICETEX** y el **Ministerio del Interior**, a la que fueron vinculados la **Junta Asesora Nacional del Fondo Especial de Créditos Educativos para las Comunidades Negras –FECECN-,** el **Coordinador Grupo Administración de Cartera del ICETEX** y **Nancy Lorena Palacios Scarpeta**.

#### **ANTECEDENTES**

Bismarck Andrade Córdoba, quien actúa en nombre propio, promueve esta acción de tutela contra el **Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el exterior ICETEX** y el **Ministerio del Interior**, en procura de la protección de los derechos fundamentales citados como: *”Debido proceso, educación, mínimo vital, habeas data en conexidad del buen nombre, intimidad personal y familiar, igualdad, honra, información”,* que estima trasgredidos por la citadas entidades.

Expuso, en resumen, que el 9 de febrero de 2010 solicitó ante el ICETEX el crédito: “beca educativa condonable para Comunidades Negras” junto con Nancy Lorena Palacios Scarpetta, como deudora solidaria, en el que contribuye el Ministerio del Interior; en agosto de 2010 firmaron el pagaré y la carta de instrucciones en favor del ICETEX, para adelantar una maestría en la Universidad de Manizales; se efectuaron cuatro giros por valor de tres salarios mínimos cada uno, el último de ellos el 12 de junio de 2012 y era necesario acreditar unas condiciones so pena de perder el beneficio.

Agregó que 3 de julio de 2013 se publicó en la página del Instituto una observación acerca de que el estudiante se retiraba definitivamente de la IES sin terminar el programa de estudios, con un comentario que dice “creada por cierre periodo fondo año: 2013”, lo que no se le notificó y carecía de fundamento, porque solo pidió cuatro giros ya que la maestría era de cuatro semestres. El 27 de septiembre de 2013 obtuvo el título de Magister. Entre el momento de aprobación del crédito y la fecha del último desembolso, no existían normas que establecieran término para entrega de documentación, además, entre los años 2012 y 2015, no se le requirió documento alguno o pago del crédito beca.

El 6 de octubre de 2015, siguió su relato, aportó los documentos necesarios para la condonación del crédito, pero le fue informado que la misma no procedía al “no haber aportado el informe final del trabajo desarrollado en los estudios en su totalidad”; ante una nueva solicitud del 10 de marzo de 2016 se le indicó que era inviable, ya que conforme al reglamento operativo ese trámite tenía un plazo máximo de 2 años siguientes a la obtención del título acorde con su artículo décimo sexto, lo que se traduce en situaciones muy gravosas, en especial para las comunidades negras y contraría lo prevenido en el artículo 8º del Decreto 627 de 1996 y la Resolución 0197, ceñida al Acuerdo 0016 del 16 de septiembre de 2004, en materia de condonación de créditos. Elevó reclamo en el sentido de que esa norma no era aplicable para el momento en el que suscribió el crédito estudiantil, mas fue confirmada la respuesta en el sentido de que tenía un plazo de 2 años para la entrega de la documentación y luego recibió otras adicionales sobre el particular en forma extemporánea.

El 28 de abril de 2016 presentó un derecho de petición sobre el que no obtuvo respuesta. Interpuso recursos de reposición y en subsidio apelación ante el ICETEX el 10 de mayo de 2016, que dejaron de resolverse. El 23 de junio recibió un oficio que le informó sobre el trámite de su actuación y el 23 de junio de 2016, le reiteraron la negativa, por el vencimiento del término para entregar la documentación, por tanto, considera que sus recursos están sin contestar.

Añadió que elevó una queja el 8 de julio de 2016 ante el Ministerio del Interior, “de la cual no se obtuvo como respuesta que gracias por informar la cituación (sic)”. En cambio, el 11 de octubre, él y su codeudora recibieron sendos oficios en los que se les informa que la obligación pasó a cobro; el 12 de octubre, se le remitió un recordatorio de pago, sin tener en cuenta que él demostró que se graduó.

Culminó señalando que el 19 de mayo de 2016 el ICETEX expidió un nuevo reglamento operativo en el cual se estableció el requisito que ahora se le impone, violatorio del artículo 8° del Decreto 1627 de 1996.

Pidió, por tanto, el amparo de los derechos reclamados; que se ordene al ICETEX adelantar el trámite, estudio y decisión de su situación con base en la beca de crédito condonable para Comunidades Negras, sin que se aplique responsabilidad objetiva, sino elementos subjetivos acorde con su conducta; que se le ordene al Instituto o al Ministerio del Interior condonar la respectiva obligación y expedir la certificación del caso; que sea retirado de la base de datos de centrales de riesgo, y que el ICETEX se abstenga de hacer cobros a la deudora solidaria Nancy Lorena Palacios.

Con la demanda aportó, entre otros, los documentos que en esta síntesis se han mencionado.

Se dio a la acción el impulso de rigor, con la vinculación de la Junta Asesora Nacional del Fondo Especial de Créditos Educativos para las Comunidades Negras –FECECN-, el Coordinador Grupo Administración de Cartera del ICETEX y Nancy Lorena Palacios Scarpetta; se corrió traslado por el término de 2 días para que se ejerciera el derecho de defensa y se dispuso el decreto de unas pruebas.

Intervino la Jefe Oficina Asesora Jurídica del ICETEX, quien dio cuenta, en esencia, de la naturaleza jurídica y funciones, así como del Fondo de Comunidades Negras o Afrocolombianas; precisó que es una mera mandataria del constituyente de dicho fondo, que para el caso concreto es el Ministerio del Interior; precisó que el 21 de octubre de 2015 y con ocasión de la solicitud de condonación del crédito educativo que se le brindó al accionante, se le respondió que su informe final incumplía los parámetros establecidos en el reglamento del fondo; el interesado procedió el 10 de marzo de 2016 a radicar nuevamente los documentos, y esta vez se le informó que el plazo máximo para realizar la solicitud venció el 27 de septiembre de 2015, atendiendo la fecha del grado, como quiera que son dos años siguientes a la obtención del título y, por consiguiente, se pasó al cobro de rigor. Agregó que las respuestas a las peticiones de los usuarios se efectúan en desarrollo de su actividad financiera conforme al artículo 8º de la Ley 1002 de 2005 y no constituyen actos administrativos susceptibles de vía gubernativa; pero si así se consideraran, la acción de tutela carece de idoneidad para atacar ese tipo de actos.

Por su parte, la directora de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras del Ministerio del Interior, explicó que es al ICETEX al que le compete la solución del presente asunto, teniendo en cuenta que en su reglamento se estipula lo concerniente a las obligaciones de créditos educativos; aludió a la articulación entre diversas entidades estatales para brindar igualdad de oportunidades a los jóvenes de estas comunidades especiales; que el reglamento operativo vigente establecía que el periodo para la entrega de documentos posteriores al grado era de dos años a partir de la obtención del título y que el 5 de julio del presente año, se emitieron las respuestas a los derechos de petición elevados a esa Cartera.

**CONSIDERACIONES**

El constituyente colombiano introdujo desde 1991 en la Carta Política la acción de tutela como un mecanismo breve y sumario mediante el cual toda persona puede conseguir de un juez la protección de sus derechos fundamentales, siempre que ellos estén siendo vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de una autoridad, o de un particular en determinados casos.

Sin embargo, desde los albores de la vigencia del Decreto 2591 de 1991, expedido a la luz del artículo 86 de la Carta Política, se discernió sobre las causales de improcedibilidad de ese mecanismo y con toda precisión en su artículo 6º, numerales 1 y 5 se señaló que la acción de tutela no procederá, entre otras causas, *“Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquellos se utilicen como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable…”* y *“Cuando se trate de actos de carácter general, impersonal y abstracto.”*

Conjugando estas dos situaciones, se advierte que una de las inconformidades del actor radica en que la normativa expedida para efectos de reglamentar el fondo especial de créditos educativos para estudiantes de comunidades negras, aprobado el 15 de enero de 2013, resulta “muy gravoso (sic) para el estado colombiano en especial para los miembros de las comunidades negras” (f. 3) y por ello, acorde con su primera y expresa pretensión contenida en el libelo, debe observarse su caso al margen de la objetividad y más bien, teniendo en cuenta, en forma subjetiva, las conductas por él desplegadas en el adelantamiento de sus estudios, finalización y presentación de los documentos para ser exonerado del crédito educativo.

En esta perspectiva, la acción se torna improcedente, según el canon 5º citado, dado que la aludida reglamentación está contenida en una norma que no genera una situación particular para el actor, sino para todo el conglomerado al que está dirigida, es decir, que se trata de reglas de carácter general, impersonal y abstracto. Como tales, siguiendo el numeral 1º en cita, cuenta el demandante con los mecanismos judiciales de rigor para discutir su legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Ahora bien, entendido que hay casos en los que esta regla de subsidiariedad debe ceder, particularmente cuando la acción de tutela se promueve como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, así se deberá indicar en la demanda, lo que no ha ocurrido aquí. Además, ese perjuicio debe ser enunciado y demostrado, pero ello tampoco ha acontecido y debe recordarse que el mismo se caracteriza por ser inminente y grave, de manera que las medidas que se deban adoptar por vía de tutela sean impostergables para restablecer el derecho, como en múltiples ocasiones lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional[[1]](#footnote-1), condiciones todas que el actor debe acreditar.

En el mismo sentido, busca el demandante que se ordene a las entidades demandadas que condonen su crédito y expidan la certificación respectiva. Y si bien para ello ha efectuado las peticiones que ha estimado pertinentes, que a su vez le han sido respondidas, la cuestión queda absorbida por la causal de improcedencia señalada en el numeral 1° del artículo 6° del D. 2591 traído a colación, por cuanto las razones que aduce ahora para ser exonerado del pago, pueden hacerse valer como defensa judicial ante un eventual cobro por parte del ICETEX, en un escenario natural, ante el juez competente, y con la observancia de las reglas de procedimiento que se ajusten al caso. Allí podrá discutirse con amplio margen probatorio, si a pesar de su condición de deudor, se le debe condonar el crédito.

Incluso, advertido ya de la situación, podría por su propia cuenta acudir a la justicia ordinaria para que se efectúe la declaración que resulte de su acción.

De otra parte, en cuanto a que sea retirado de la base de datos de las centrales de riesgo, tampoco tiene visos de prosperidad su pretensión, ya que, de un lado, no acreditó siquiera sumariamente que hubiese efectuado una solicitud expresa en ese sentido que le hubiese sido negada, a partir de cuya respuesta es que se podría analizar de fondo la cuestión; y, por el otro, no hay prueba alguna de que efectivamente esté reportado en alguna central de riesgos. Es más, el requerimiento que se le hace (f. 30) es que debe empezar reportar pagos en el mes de octubre de 2016, iniciando el día 20, para evitar ese informe, y bien se ve que la acción fue promovida antes de esa fecha. En consecuencia, como se advierte, se negará esta solicitud.

La petición “accesoria” elevada en favor de Nancy Lorena Palacios, se declarará improcedente por falta de legitimación, ya que no se anunció o demostró en qué calidad, ni bajo qué supuestos se actúa en su nombre, pues, esa omisión, desconoce los postulados del artículo 10º del Decreto 2591 de 1991.

Ahora bien, queda por ver si lo que está en juego es su fundamental derecho de petición frente al Ministerio del Interior, como quiera que entre las líneas que componen los hechos de la acción de tutela dio cuenta de dos solicitudes que vía electrónica remitió allí, sin que hubiese obtenido respuesta. La Directora de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras de esa Cartera, dijo en su intervención (f. 97), que sí se contestó, lo que ocurrió el 5 de julio del presente año (f. 99 f. y v.). Sin embargo, no se acreditó la gestión realizada para hacer conocer del demandante la respuesta respectiva; simplemente se allegó una copia (f. 101), sin soporte de envío alguno, bien en forma electrónica o física.

Así que por esta causa, sí le asiste razón al accionante, como quiera que el artículo 23 de la Constitución Nacional dispone con precisión que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución, misma que le debe ser notificada. Es un hecho indiscutido que el accionante radicó este año, vía correo electrónico, ante el Ministerio del Interior los días 28 de abril y 8 de junio de 2016 las referidas peticiones, radicadas como “EXTMI16-0019705 –No. 5191” y “EXTMI16-0034462 –No. 5670”, lo que tampoco fue discutido y feneció el término consagrado en el artículo 14 de la Ley 1755 de 2015 para las contestaciones.

También en relación con este derecho está comprometido el ICETEX, por cuanto en el hecho 23 se afirma que los recursos que interpuso contra su decisión, fueron desconocidos, a pesar de la respuesta que se le envió el 23 de junio de 2016. La entidad reconoce que tales recursos fueron propuestos (f. 58), pero, dice, por su propia naturaleza no ha emitido un acto administrativo tendiente a crear, extinguir o modificar derecho alguno del demandante, razón por la cual se omitió tramitarlos como tales y simplemente le respondió por qué era improcedente la condonación. La cuestión es que cuando del derecho de petición se trata, como en el caso de los recursos, es insuficiente que al juez constitucional se le expliquen las razones de que se obvie determinada respuesta; es a quien elevó la solicitud al que debe informársele la razón final por la cual se desatiende lo pedido. Dicho de otra manera, para este caso concreto, el ICETEX ha debido explicarle al señor Andrade Córdoba, antes que a esta Sala, por qué son improcedentes los recursos elevados.

Por tanto, se concederá la protección constitucional y se les ordenará al Ministro del Ramo, o a quien delegue para el evento, y al Presidente del ICETEX, por sí mismo, o por medio del funcionario que delegue, que procedan, en un término máximo de 48 horas, si aún no lo ha hecho, a remitir con destino al demandante las respuestas a las solicitudes anotadas.

Se absolverá a los demás citados al asunto, por no hallarse de su parte trasgresión a los derechos invocados.

No se halla, por último, la configuración de resquebrajamiento del derecho a la educación; por el contrario, con el crédito otorgado el interesado culminó su maestría; tampoco el mínimo vital, pues, nada se acredita acerca de que el cobro que se realiza ponga en entredicho sus posibilidades de subvenir sus necesidades básicas; ni el derecho al buen nombre, hábeas data, honra, intimidad personal y familiar o información, por cuanto, en aplicación de la normativa existente, la entidad accionada lo insta para que satisfaga una obligación y está en sus manos demostrar que no es deudor. Menos el de la igualdad, porque no se tienen conocimiento de otros casos de personas que, en su misma situación, hayan sido beneficiarias de la condonación que reclama.

**DECISIÓN**

Por lo expuesto, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, Risaralda administrando justicia en nombre de la Republica de Colombia y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

1. **Se concede** el amparo al derecho de petición invocado por **Bismarck Andrade Córdoba** frente al **Ministerio del Interior y el ICETEX.** En consecuencia

Se ordena al Ministro del Ramo, o a quien delegue para el evento, que proceda, en un término que no supere las 48 horas siguientes a la notificación que de esta sentencia se le haga, a emitir y poner en conocimiento del accionante, si no ha ocurrido, respuestas a las solicitudes radicadas en la página web de la entidad, radicadas como: “EXTMI16-0019705 –No. 5191” y “EXTMI16-0034462 –No. 5670”, del 28 de abril y 98 de junio de 2016, respectivamente.

De ello, dará cuenta a esta Sala.

Igualmente, se le ordena al Presidente del ICETEX, Andrés Eduardo Vásquez Plazas, que en el mismo término de cuarenta y ocho horas, por sí mismo, o por conducto del funcionario que delegue para ello, le responda al accionante sobre el trámite de los recursos de reposición y apelación que interpuso el 10 de mayo del presente año.

De esa circunstancia deberá informar a la Sala.

2. Se declara **IMPROCEDENTE** el amparo reclamado contra el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el exterior ICETEX, que incluye la solicitud de condonación solicitada a cargo del Ministerio del Interior.

3. Se **niegan** lasdemás pretensiones.

4. Se absuelve a los demás citados al asunto.

Notifíquese esta decisión a las partes y demás interesados, en la forma prevista en el artículo 5º del Decreto 306 de 1992; oportunamente, si no fuere impugnada, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

A su regreso, archívese el expediente.

Los Magistrados,

**JAIME ALBERTO SARAZA NARANJO**

**CLAUDIA MARÍA ARCILA RÍOS DUBERNEY GRISALES HERRERA**

1. Tómese como ejemplo la sentencia T-287/08 [↑](#footnote-ref-1)