

## **Sentencia T-715/14**

Referencia: expediente T-4.355.941

Acción de tutela instaurada por María del Pilar Donado Godoy y Xavier Fargetton en contra de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria- CORPOICA.

Temas: (i) el derecho fundamental a la educación, dentro del cual se desarrollará el mandato constitucional del fomento de la ciencia y la tecnología dentro del contexto de la relación existente entre educación y globalización, (ii) el principio de la buena fe y la confianza legítima y, (iii) el alcance constitucional del debido proceso en las actuaciones administrativas contractuales.

Problema jurídico: determinar si Corpoica vulneró los derechos fundamentales de la accionante y los de su núcleo familiar, al declarar unilateralmente el incumplimiento del contrato de crédito educativo que suscribió e iniciar sorpresivamente un proceso ejecutivo, sin tener en cuenta que la tutelante, se vinculó en el término pactado a la institución, realizó su proyecto de investigación y divulgó los resultados de su trabajo presentándolos como parte de un proyecto de Corpoica.

Derechos fundamentales invocados: al debido proceso, a la dignidad humana, al acceso a la administración de justicia y a la buena fe.

Magistrado Ponente:  
**JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB**

Bogotá D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil catorce (2014)

**La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional**, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Martha Victoria Sáchica Méndez (E) y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En el trámite de revisión de las decisiones adoptadas **(i)** por la Sala Segunda del Juzgado Dieciocho Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, el dieciocho (18) de marzo de dos mil catorce (2014), que rechazó por improcedente la acción de tutela incoada por María del Pilar Donado Godoy y otro en contra de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria-CORPOICA y; **(ii)** por la Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el siete (7) de abril de dos mil catorce (2014), que confirmó la decisión de primera instancia.

El expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión de la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección Número Cinco de la Corte Constitucional, el veintinueve (29) de mayo de dos mil catorce (2014), eligió para efectos de su revisión el asunto de la referencia.

### 1. ANTECEDENTES

#### 1.1. SOLICITUD

La señora María del Pilar Donado Godoy y su esposo el señor Xavier Fargetton, por medio de apoderado, interpusieron acción de tutela en contra de CORPOICA, con el fin de solicitar el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la dignidad humana, al acceso a la administración de justicia y a la buena fe.

En consecuencia, piden: (i) se ordene a la accionada realizar las gestiones jurídicas pertinentes teniendo en cuenta la carta de compromiso OADH 11-2002, suscrita entre las partes y, (ii) que se suspenda lo ordenado por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Bogotá, el catorce (14) de enero de dos mil trece (2013), consistente en “*seguir adelante con la ejecución*”.

#### 1.2. HECHOS Y ARGUMENTOS DE DERECHO.

**1.2.1.** Indica la accionante que en el año dos mil dos (2002), como

investigadora de Corpoica, obtuvo una beca Fulbright/Colciencias/DNP para cursar estudios doctorales en la Universidad de California en Davis.

**1.2.2.** Aduce que entre ella y Corpoica se suscribió una “*carta de compromiso*”, mediante la cual se fijó el marco contractual que debía regir el desarrollo del programa autorizado por la entidad, para adelantar un curso de inglés y un postgrado a nivel de doctorado en el área de epidemiología, veterinaria y salud pública animal, en la Universidad de California.

**1.2.3.** Sostiene que el tiempo pactado en dicho documento para la duración del programa fue de tres (3) años y medio, periodo comprendido entre el nueve (9) de septiembre de dos mil dos (2002), y el ocho (8) de marzo de dos mil seis (2006), tiempo durante el cual Corpoica se comprometió a conceder una comisión de estudios y a cancelar mensualmente el valor del salario a la accionante.

Así, afirma que la entidad accionada se comprometió a suministrarle la suma total de US\$17.175, pagaderos en anualidades de US\$5.725. A su turno, la investigadora se obligó a: (i) reincorporarse a Corpoica una vez finalizara sus estudios; (ii) trabajar en el proyecto de investigación acordado entre la entidad y la universidad; (iii) cumplir con el plan académico determinado por la Universidad de California, el cual se centraría en el área de salud animal; (iv) entregar un informe acerca de sus avances académicos y sus notas respectivas; (v) presentar una vez terminaran sus estudios las notas acompañadas de un informe final acerca de la culminación de su proceso de formación; y (vi) enviar a la oficina Asesora de Desarrollo Institucional y Gestión Humana dos copias de su tesis de grado, en los 30 días siguientes a su reincorporación.

**1.2.4.** Añade que en dicha carta de compromiso, a su vez se estipuló que en caso de incumplimiento de los compromisos allí establecidos, ya sea de forma total o parcial, ella debía pagar a Corpoica el valor resultante de la liquidación correspondiente a lo financiado hasta la fecha de su retiro, “*el cual debe establecerse en salarios mínimos mensuales legales vigentes al momento de hacer exigible la obligación*”.

**1.2.5.** Expresa que en agosto del año dos mil cinco (2005), cuando vencía el periodo de licencia de estudios, solicitó ampliar la carta de compromiso por un periodo de dos años, a partir del nueve (9) de marzo de dos mil seis (2006) y hasta el ocho (8) de marzo de dos mil ocho (2008), bajo la modalidad de licencia no remunerada, para efectos de continuar con el desarrollo de su tesis de grado. Dicha solicitud fue respaldada por su director de tesis, quien sostuvo que el tiempo promedio para finalizar un doctorado en Estados Unidos es de 5 a 6 años.

- 1.2.6.** Aduce que después de muchos requerimientos, mediante oficio del trece (13) de octubre de dos mil seis (2006), Corpoica le otorgó la licencia no remunerada desde el diez (10) de junio hasta el veintitrés (23) de octubre de dos mil seis (2006), y le negó, la solicitud de vacaciones que también había formulado.
- 1.2.7.** Relata que debido a lo anterior, mediante correo electrónico del veinte (20) de octubre de dos mil seis (2006), informó a la entidad accionada su imposibilidad de reintegrarse a sus labores el veintitrés (23) de octubre de dos mil seis (2006), porque se encontraba en la ciudad de Edimburgo, Escocia, realizando investigaciones del doctorado, razón por la cual solicitó un término de ocho días para reintegrarse a sus labores, por tanto, aseguró que estaría el treinta (30) de octubre de la misma anualidad en su sitio de trabajo.
- 1.2.8.** Anota que se reincorporó a sus labores la fecha acordada, treinta (30) de octubre de dos mil seis (2006). Sin embargo, sólo hasta marzo del año dos mil siete (2007), se le asignaron funciones y puesto de trabajo.
- 1.2.9.** Arguye que en noviembre del año dos mil seis (2006), fue obligada a cambiar el tema de su tesis por uno que interesara a Corpoica, lo que le implicó comenzar nuevamente el análisis bibliográfico. Indica además que tuvo que asumir el costo de la toma de muestras y otras labores de investigación.
- 1.2.10.** Agrega que a finales del mes de febrero de dos mil diez (2010), se trasladó a California a escribir y sustentar la tesis el veintidós (22) de julio de la misma anualidad. Con esta finalidad tomó las vacaciones que tenía pendientes y solicitó una licencia no remunerada por el mes de junio y parte de julio del año dos mil diez (2010).
- 1.2.11.** Informa que se reintegró a sus labores el día veinticinco (25) de julio de dos mil diez (2010), culminando con éxito su PhD el veintidós de julio de la misma anualidad.
- 1.2.12.** Pese a que culminó con éxito el doctorado y cumplió con los requerimientos de Corpoica, asegura que se enteró a finales del año dos mil nueve (2009), que en el año dos mil siete (2007), la entidad adelantó contra ella y su madre un proceso ejecutivo por la suma de \$226.028.010, por concepto del capital e intereses, con base en el pagaré que suscribieron en respaldo de la *“carta de compromiso”*.
- 1.2.13.** Al respecto, indica que como sustento de la demanda ejecutiva, se señaló, a su juicio de manera temeraria, que *“a la fecha la demandada*

*María del Pilar Donado Godoy” ha incumplido en su totalidad con lo acordado, es decir adeuda a mi mandante las sumas de dinero estipuladas en las pretensiones de la demanda y adicionalmente no se ha reincorporado a sus labores”.*

- 1.2.14.** Manifiesta que Corpoica llenó los espacios dejados en blanco en el pagaré, con fecha de vencimiento once (11) de septiembre de dos mil seis (2006), fecha en la cual la actora se encontraba por fuera del país realizando sus estudios de doctorado.
- 1.2.15.** Afirma que el proceso ejecutivo culminó con fallo a favor de Corpoica en el año dos mil trece (2013), ordenándose “*seguir adelante con la ejecución*”, no obstante haberse planteado una nulidad por notificación ilegal, por suplantación de firma de su codeudora (su madre), lo que originó un proceso penal que se encuentra en curso, y en el que la Fiscalía investigará la falsedad de las firmas en los recibos de notificación personal, lo mismo que el fraude procesal.
- 1.2.16.** Asegura que la liquidación del crédito a fecha treinta y uno (31) de junio de dos mil trece (2013), asciende a la suma de seiscientos treinta y cuatro millones ciento sesenta y ocho mil setecientos cincuenta y ocho pesos con seis centavos (\$634.168.758.06).
- 1.2.17.** Sostiene que ante esta situación, entregó a la accionada el cinco (5) de julio de dos mil trece (2013), una sinopsis de su caso, donde (i) reitera su cumplimiento de conformidad con el programa de estudios determinados para optar el título de PhD; (ii) expone que la solicitud de extensión de tiempo era completamente justificada; (iii) señala que cumplió con todas las demandas de la entidad, como por ejemplo, aceptación de la orden de regresar y reintegrarse a sus labores; (iv) indica que nunca se retiró del programa y además generó con su actividad un valor agregado a nuestro país con ocasión de su investigación que fue reconocida nacional e internacionalmente.
- 1.2.18.** Manifiesta la peticionaria que solicitó a Corpoica reconsiderar la decisión y la entidad solamente le ofreció un acuerdo de pago y condonación de intereses siempre y cuando cumpliera todas las obligaciones y no renunciara por un lapso de 72 meses, propuesta que no fue aceptada por la tutelante.
- 1.2.19.** Aduce que a diferencia de la entidad accionada, en reconocimiento de sus méritos académicos y los logros científicos obtenidos por la peticionaria, Colciencias le condonó la totalidad del crédito educativo del que fue beneficiaria, lo cual fue establecido en Comité de Condonación el veinte (20) de junio de dos mil doce (2012), a través de

la Resolución No. 00843 de 2012.

- 1.2.20.** Por último, afirma que la situación descrita ha generado en ella y su grupo familiar un gran desgaste emocional y económico, lo que la ha llevado a un “*trastorno mixto de ansiedad y depresión secundarios a estrés laboral*”, tal y como lo indica la EPS Sanitas en la carta que le dirigió a Salud Ocupacional /o Recursos Humanos de la entidad accionada, el dos (2) de octubre de dos mil nueve (2009).
- 1.2.21.** Finalmente, advierte que el contrato de crédito educativo suscrito con Corpoica tiene como objeto la preparación del becario en el exterior, con la finalidad de que culminados sus estudios, integre y retribuya sus conocimientos en la entidad y la comunidad científica del país. Por tanto, con el proceder de Corpoica se está desconociendo el fin contractual principal y así mismo lo que la actora ha venido materializando en los múltiples proyectos que ha dirigido y la gestión de recursos que ha logrado desde que regresó al país el treinta (30) de octubre de dos mil seis (2006).
- 1.2.22.** Con base en lo expuesto, solicita la protección de sus derechos fundamentales y los de su núcleo familiar. En consecuencia, pide (i) se ordene a la accionada realizar las gestiones jurídicas pertinentes teniendo en cuenta la carta de compromiso OADH 11-2002, suscrita entre las partes y, (ii) se suspenda lo ordenado por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Bogotá, el catorce (14) de enero de dos mil trece (2013), es decir “*seguir adelante con la ejecución*”.

### **1.3. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

#### **1.3.1. Admisión y traslado**

El Juzgado Dieciocho Administrativo de Oralidad de Bogotá, mediante auto del cinco (5) de marzo de dos mil catorce (2014), admitió la demanda y corrió traslado a la demandada (Corpoica) para que en el término de dos (2) días contados desde la notificación del auto, se manifestará acerca de los hechos que originaron la presentación de la acción de tutela y aportara las pruebas que pretendiera hacer valer.

#### **1.3.2. Contestación de la demanda**

Mediante escrito del dieciocho (18) de marzo de dos mil catorce (2014), el doctor Ariel Wilfredo Hurtado Rodríguez, en calidad de Representante Legal Suplente de Corpoica, contestó la acción de tutela interpuesta por los accionantes. Al respecto indicó:

Manifiesta que contrario a lo señalado por los accionantes, no se presenta vulneración alguna a sus derechos fundamentales, pues la actuación de Corpoica equivale al ejercicio legítimo de un derecho judicialmente reconocido en el marco de un proceso ejecutivo, cuyos presupuestos de iniciación fueron conocidos y aceptados por las partes suscriptoras de la “*Carta de Compromiso*”, las que en efecto sabían que dicha acción se derivaría de cualquier incumplimiento contractual, como el que se presentó en el presente caso, incumplimiento que no fue discutido ni negado por la actora, en el marco del mencionado proceso ejecutivo.

Afirma que no es de recibo la acción de tutela, porque no se presentan las razones suficientes que justifiquen la intervención del juez constitucional, ya que no hay situaciones de desigualdad entre las partes, pues ambas desde el momento de suscripción de la Carta de Compromiso conocieron y aceptaron las obligaciones que de ésta se derivaron a su cargo, así como los plazos y condiciones para su ejecución.

Sostiene que el proceso ejecutivo en contra de la actora se inició con ocasión de un “*incumplimiento contractual que ella misma reconoció, pues no de otra manera se explica cómo se abstuvo de alegar lo que por la presente acción de tutela pretende que se reconozca, y no propuso excepción alguna en el marco del proceso ejecutivo*”.

Señala que la tutelante contó con la oportunidad legal correspondiente dentro del mencionado proceso, para ejercer su derecho a la defensa y reclamar el debido proceso que entre otros, alega como vulnerado, pero contrario a ello permitió que se produjera la perención de sus oportunidades procesales sin presentar excepciones, sin recurrir o apelar actuaciones.

Enfatiza que el inicio y la finalización favorable del proceso ejecutivo a los intereses de la entidad que representa, no puede considerarse como una trasgresión a los principios de razonabilidad, proporcionalidad, justicia material y legítima confianza, pues dicha actuación se constituyó únicamente en el ejercicio de los derechos que como acreedor le asisten a Corpoica.

Añade que la actora contó con las oportunidades legales y procesalmente establecidas para alegar los argumentos que actualmente pretende hacer valer en el marco de la acción de tutela, pues “desde el año 2006 tuvo pleno conocimiento de que no había cumplido con la finalización de su programa de Doctorado dentro del término previsto para dicha actuación, más aún cuando le fue negada su solicitud de ampliación y/o prórroga de la Comisión de Estudios, en su lugar se le

**concedió un término adicional como licencia no remunerada y se le informó que debía reintegrarse a sus labores al finalizar el mes de octubre del mencionado año**". (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Por último, sostiene que desde el incumplimiento contractual de la accionante y hasta el citado proceso ejecutivo han transcurrido siete (7) años, de lo que se desprende que no existe inmediatez en el ejercicio de esta acción de tutela.

## **1.4. DECISIONES JUDICIALES**

### **1.4.1. Sentencia de primera instancia-Juzgado Dieciocho Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá**

Mediante sentencia del dieciocho (18) de marzo de dos mil catorce (2014), el Juzgado Dieciocho Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá rechazó por improcedente la acción de tutela. Consideró que pese a que se encuentra demostrado que hasta el año 2009, la actora tuvo conocimiento del proceso ejecutivo que cursaba en su contra, sólo hasta el 5 de marzo de 2014, interpuso la acción de tutela, esto es un poco más cinco (5) años después de iniciado dicho proceso ejecutivo.

Además, a su juicio, en el transcurso de estos largos años, la accionante pudo acudir a esta acción y no lo hizo. Lo anterior, en procura de la revisión del alegado incumplimiento de sus obligaciones contractuales, para evitar que el proceso ejecutivo iniciado culminara con una sentencia adversa a sus intereses, tal y como ocurrió.

Afirmó que la inactividad durante los cinco (5) años desde que la peticionaria tuvo conocimiento del proceso en su contra, no se encuentra justificada por algún suceso de fuerza mayor o caso fortuito o por alguna prueba que demuestre que se hallaba en una situación de debilidad manifiesta que le impidió interponer la tutela durante el transcurso del proceso ejecutivo.

Concluyó que las circunstancias propias del caso no satisfacen los presupuestos legales ni jurisprudenciales para la procedencia del amparo constitucional, razón por la cual la acción resulta improcedente.

### **1.4.2. Impugnación**

Inconforme con la decisión proferida por Juzgado Dieciocho Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, los accionantes por medio de apoderado, presentaron escrito de impugnación. Basaron su solicitud en los siguientes argumentos:

En un principio, manifestaron que la actora no pudo acudir a sus mecanismos de defensa dado el conocimiento tardío del proceso ejecutivo que se adelantaba en su contra, lo que imposibilitó la proposición de excepciones en el término legal, siéndole tan solo posible interponer una nulidad del proceso, toda vez que según el abogado del momento, los trámites de notificación del mandamiento de pago fueron ilegales, en virtud de que las demandas nunca fueron notificadas. Indicaron que esta situación ha originado una investigación penal por fraude procesal y por la presunta falsedad en las firmas de los recibidos de notificación personal, por suplantación de la firma de la codeudora.

Seguidamente, expusieron que con dicha apariencia de autenticidad se adelantó el proceso ejecutivo, asaltando con dicho actuar la buena fe de la accionante, sin que Corpoica le hubiese informado de ese hecho, habida cuenta que ella laboraba en dicha entidad.

Concluye que en lo concerniente al principio de inmediatez, este debe analizarse teniendo en cuenta los enunciados fácticos dados en la demanda de tutela y no en la trasmutación de enunciados efectuada por el juez constitucional de instancia.

#### **1.4.3. Sentencia de segunda instancia- Sección Primera, Subsección A del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**

Mediante fallo del siete (7) de abril de dos mil catorce (2014), la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca resolvió confirmar el fallo de instancia, por las mismas razones aludidas por el juez de primera instancia.

#### **1.5. PRUEBAS RELEVANTES DENTRO DEL PROCESO**

En el trámite de la acción de amparo se aportaron como pruebas:

- 1.5.1.** Copia de la carta de compromiso OADH 11-2002, suscrita entre la señora Pilar Donado Godoy y Corpoica (folios 3-8, cuaderno No. 2).
- 1.5.2.** Copia de la carta enviada el 22 de agosto de 2005, por la accionante a la Directora de la Oficina de Asesoría en Educación y Extensión, Sede Central de Corpoica, con la finalidad de aclarar el inconveniente surgido acerca de la imposibilidad de regresar al país por motivos familiares (folio 11, cuaderno No.2).
- 1.5.3.** Copia de carta enviada el 26 de octubre de 2006, por el profesor de epidemiología Ian A. Gardner, mediante la cual certifica que para

culminar el programa de PhD en Epidemiología en la UC Davis se requiere un mínimo de 5 años y que el promedio de los estudiantes completa su PhD en 6 (folios 11-12, cuaderno No. 2).

- 1.5.4.** Copia de la carta enviada por la accionante el 4 de junio de 2006, al Director del Departamento de Gestión Humana, mediante la cual solicitaba ampliación de su carta de compromiso, por un periodo de dos (2) años a partir del 9 de julio de 2006 hasta el 9 de julio de 2008, bajo la modalidad de licencia no remunerada. Lo anterior, con la finalidad de culminar su trabajo de tesis (Folios 13-14, cuaderno No. 2).
- 1.5.5.** Copia de los correos electrónicos enviados por la accionante a Corpoica, con la finalidad de solicitar la ampliación de su carta de compromiso, ya sea por licencia no remunerada o mediante el otorgamiento de sus vacaciones acumuladas (folios 15-47, cuaderno No. 2).
- 1.5.6.** Copia de los constantes informes que la accionante enviaba a Corpoica, informándole el estado de su investigación, las posibilidades de financiación y el posible tema objeto de estudio (folios 48-78, cuaderno No. 2).
- 1.5.7.** Copia de la Resolución No. 00843 de 2012, por medio de la cual COLCIENCIAS le informó a la accionante acerca de la condonación del 100% del crédito educativo del cual fue beneficiaria (folios 80-86, cuaderno No. 2).
- 1.5.8.** Copia del diploma de Doctorado otorgado por la Universidad de California a la señora María del Pilar Donado Godoy (folio 87, cuaderno No. 2).
- 1.5.9.** Copia del mandamiento de pago proferido por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Bogotá, dentro del proceso iniciado por Corpoica en contra de la señora María del Pilar Donado Godoy (folios 88-95, cuaderno No. 2).
- 1.5.10.** Copia del informe investigador de laboratorios de la Policía Metropolitana de Bogotá, Seccional de Investigación Criminal, por medio del cual certifica que no coinciden la firma cuestionada como de la señora Bertha Godoy, obrante como constancia de recibido en la notificación del proceso ejecutivo adelantado por Corpoica en Contra de su hija María del Pilar Donado (folios 96-99, cuaderno No. 2).
- 1.5.11.** Copia de carta enviada por Sanitas EPS a Corpoica el 2 de octubre de 2009, donde solicitan una serie de documentos para el estudio del

trastorno mixto de ansiedad y estrés laboral de la accionante (folios 100-101, cuaderno No. 2).

- 1.5.12.** Copia no firmada del acuerdo de pago propuesto por la entidad accionada a la señora María del Pilar Donado Godoy (folios 102-104, cuaderno No. 2).
- 1.5.13.** Copia de la carta enviada por el apoderado de la accionante a Corpoica el 24 de octubre de 2013, mediante la cual solicita respetuosamente a dicha entidad un estudio desde la perspectiva constitucional de la Carta de Compromiso OAHD-2002 de María del Pilar Donado Godoy con Corpoica (Folios 105-153, cuaderno No. 2).
- 1.5.14.** CD con grabación de noticias uno, acerca de la controversia suscitada entre la accionante y Corpoica.

## 2. ACTUACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 2.1. PRUEBAS SOLICITADAS POR LA SALA

**La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional**, mediante auto del cinco (05) de agosto de dos mil catorce (2014), con el fin de contar con mayores elementos de juicio, a través de la Secretaría General de esta Corporación, decretó las siguientes pruebas:

**“PRIMERO. ORDENAR** que por Secretaría General se oficie, por el medio más expedito, a Migración Colombia (Avenida Calle 26 No. 59-51 Edificio Argos - Torre 3 Piso 4° - Bogotá, D.C.) para que en el término de dos (2) días contados a partir de la notificación del presente auto, **envíe** a este Despacho informe acerca de las entradas y salidas del país de la señora María del Pilar Donado Godoy, identificada con CC. No. 35.497.528, durante el periodo comprendido entre el año 2006 y 2009.

**SEGUNDO. ORDENAR** que por Secretaría General se oficie, por el medio más expedito, a la Fiscalía General de la Nación (Diagonal 22B No. 52-01 Ciudad Salitre, Bogotá), para que en el término de dos (2) días contados a partir de la notificación del presente auto, **envíe** a este Despacho informe acerca de las actuaciones realizadas a partir de la denuncia formulada por la señora María del Pilar Donado Godoy, identificada con CC No. 35.497.528 por el presunto delito de fraude procesal y falsedad en firmas.

**TERCERO. ORDENAR** que por Secretaría General se oficie, por el medio más expedito, a la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria-Corpoica (Km 12 vía Mosquera, Cundinamarca. Teléfono: 4222730), para que en el término de dos (2) días contados a partir de la notificación del presente auto, **informe** a este Despacho: (i) si en el transcurso de este tiempo se ha llegado a un acuerdo conciliatorio con la accionante o si ésta ha realizado algún abono a la presunta deuda y, (ii) cuál es la situación laboral actual de la actora en dicha entidad”.

## 2.2. INFORMES Y PRUEBAS RECIBIDAS EN SEDE DE REVISIÓN

2.2.1. Mediante oficio del catorce (14) de agosto de dos mil catorce (2014), Migración Colombia informó acerca de las entradas y salidas del país de la señora María del Pilar Donado Godoy.

2.2.2. Posteriormente, mediante oficio llegado a esta Corporación el doce (12) de agosto, la Fiscalía General de la Nación informó que después de revisar su sistema de información no registra denuncia alguna formulada por la señora María del Pilar Donado Godoy en contra de Corpoica.

2.2.3. De igual forma, Corpoica dio respuesta a las preguntas formuladas mediante el auto en mención. Al respecto indicó:

*“(i) si en el transcurso de este tiempo se ha llegado a un acuerdo conciliatorio con la accionante o si ésta ha realizado algún abono a la presunta deuda”*

*Pese a que Corpoica ha convocado y realizado varias sesiones de acercamiento con la señora Pilar Donado Godoy en las cuales ha propuesto fórmulas para el pago de su obligación de acuerdo con la liquidación en firme que no fue objetada por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Bogotá que conoció del proceso ejecutivo adelantado en su contra, a la fecha no se ha llegado a ningún acuerdo conciliatorio.*

*Desde el incumplimiento a las obligaciones contenidas en la carta de compromiso que dio origen al proceso ejecutivo en mención, a la fecha, la señora Donado Godoy no ha realizado ningún abono a su deuda.*

*(ii) Cuál es la situación laboral actual de la actora en dicha entidad.*

*En la actualidad la señora Pilar Donado Godoy, se encuentra vinculada a Corpoica, mediante contrato de trabajo*

*indefinido, en el cargo de Investigadora PhD con una asignación básica de salario integral convencional de \$8.045.048”*

**2.2.4.** Por último, mediante oficio del veintiocho (28) de agosto de dos mil catorce (2014), la señora María del Pilar Donado Godoy solicita al Magistrado Sustanciador, anexar al expediente de tutela un documento mediante el cual la Organización Mundial de la Salud OMS (World Health Organization –WHO) la nombra como miembro del Grupo Asesor de la OMS sobre Vigilancia Integrada de la Resistencia a los Antimicrobianos (AGISAR) del año 2014 al año 2019, grupo que está compuesto por 20 expertos a nivel mundial y fue creado para apoyar los esfuerzos de la OMS por minimizar el impacto en la salud pública de la resistencia de los antimicrobianos asociada al uso de antimicrobianos en los animales productores de alimentos.

Sobre este punto, resalta la accionante que ser parte del AGISAR es para ella y su grupo de trabajo un gran honor y el máximo reconocimiento al que puede aspirar en su quehacer en Resistencia Antimicrobiana Integrada, reafirmando con ello la labor que ha venido realizando desde el año 2007 cuando inició su tesis doctoral en el tema. Agrega que lo anterior, es un gran logro para Colombia, para Corpoica, institución en la que labora, y para ella misma. Se anexa documento al cuaderno de pruebas.

### **3. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

#### **3.1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD**

**La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional**, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de esta referencia. Además, procede la revisión en virtud de la selección realizada por la sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

#### **3.2. PROBLEMA JURÍDICO**

En el presente caso la señora María del Pilar Donado Godoy y su esposo el señor Xavier Fargetton, por medio de apoderado, interpusieron acción de tutela en contra de Corpoica, con el fin de solicitar el amparo de sus derechos fundamentales al debido proceso, a la dignidad humana, al acceso a la administración de justicia y a la buena fe, los cuales fueron a su juicio vulnerados por la entidad accionada al declarar unilateralmente

el incumplimiento de las obligaciones contenidas en la Carta de Compromiso suscrita en el año 2002, para apoyar sus estudios de doctorado e iniciar un proceso ejecutivo en su contra.

Con base en lo anterior, solicitan: **(i)** se ordene a la accionada a realizar las gestiones jurídicas pertinentes teniendo en cuenta la carta de compromiso OADH 11-2002, suscrita entre las partes y, **(ii)** se suspenda lo ordenado por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Bogotá, el catorce (14) de enero de dos mil trece (2013), es decir “*seguir adelante con la ejecución*”.

Conforme a la situación fáctica reseñada le corresponde a la **Sala Séptima de Revisión de Tutelas** estudiar si Corpoica vulneró los derechos fundamentales de la tutelante y los de su núcleo familiar, **primero**, al declarar unilateralmente el incumplimiento del contrato de crédito educativo condonable e iniciar sorpresivamente un proceso ejecutivo, sin tener en cuenta que la tutelante se vinculó en el término pactado a la institución, realizó su proyecto de investigación y les compartió los créditos; **segundo**, al negarle la prórroga del permiso de permanecer en el exterior, en tanto a otros becarios si les fue concedida tal prórroga.

Para resolver estos interrogantes jurídicos planteados, la Sala procederá a analizar: **(i)** la educación como derecho fundamental y servicio público, dentro del cual se desarrollará el mandato constitucional del fomento de la ciencia y la tecnología dentro del contexto de la relación existente entre educación y globalización; **(ii)** el principio de la buena fe y la confianza legítima; **(iii)** el alcance constitucional del debido proceso que rige las actuaciones administrativas contractuales. Con base en estas consideraciones se determinará si en el caso concreto se vulneraron los derechos fundamentales de la accionante.

### 3.3. LA EDUCACIÓN COMO DERECHO FUNDAMENTAL Y COMO SERVICIO PÚBLICO.

**3.3.1.** La Constitución de 1991 en su artículo 67 consagra a la educación como un derecho y un servicio público, el cual tiene como finalidad el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la tecnología, y a los demás bienes y valores de la cultura.

De dicho artículo se puede evidenciar que 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.

De igual forma, en los artículos 70 y 71 entre otros, el constituyente del 91, dentro de los fines sociales del estado, estableció la promoción de la ciencia, la investigación, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación. Además, instituyó en cabeza del Estado la obligación de promover y fomentar en todos los colombianos en igualdad de oportunidades el acceso a la cultura, la investigación, la ciencia y el desarrollo por medio de un sistema educativo permanente.<sup>1</sup>

No obstante, no sólo la Constitución Política reconoce explícitamente el derecho a la educación, pues éste a su vez, ha sido reconocido internacionalmente por diversos tratados ratificados por Colombia y que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, tal y como lo establece el artículo 93 de la Carta.

De esta manera, 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. Lo que se busca con la internacionalización de la educación es crear lazos entre países y fomentar la investigación y la cultura, para formar profesionales preparados para afrontar los cambios que el mundo moderno propone.

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

---

<sup>1</sup> Artículo 70: El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

*La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación. (Subrayado fuera del texto)*

*Artículo 71. La búsqueda del conocimiento y la expresión artística son libres. Los planes de desarrollo económico y social incluirán el fomento a las ciencias y, en general, a la cultura. El Estado creará incentivos para personas e instituciones que desarrollen y fomenten la ciencia y la tecnología y las demás manifestaciones culturales y ofrecerá estímulos especiales a personas e instituciones que ejerzan estas actividades. (Subrayado fuera del texto)*

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

El Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), además de consagrar en su artículo 13 el mismo contenido normativo del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, reafirma que la interrelación que tiene el derecho a la educación con otros derechos. De esta manera, sostiene que la educación deberá orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad. Razón por la cual, se debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista, con la finalidad de obtener subsistencia digna, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones.<sup>3</sup>

Por último, 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>4</sup>.

---

<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 (...).”

<sup>3</sup> El Protocolo de San Salvador también reconoce: “Artículo 13. [...] 3. Los Estados partes en el presente Protocolo reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio del derecho a la educación: a. la enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente; b. la enseñanza secundaria en sus diferentes formas, incluso la enseñanza secundaria técnica y profesional, debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita. 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; d. se deberá fomentar o intensificar, en la medida de lo posible, la educación básica para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria; e. se deberán establecer programas de enseñanza diferenciada para los minusválidos a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales [...]”.

<sup>4</sup> Observación General No. 13 “El derecho a la Educación”; Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC).

De esta forma, entender la educación como un derecho, le otorga un estatuto que reclama progresar hacia su exigibilidad jurídica para todos los ciudadanos en los ámbitos internacional y nacional<sup>5</sup>. Así mismo, integra al contexto de otros derechos sociales como el derecho a la salud y al trabajo decente, que se interconectan y potencian entre sí.

**3.3.2.** Ahora bien, aunque como se mencionó con anterioridad, la educación además de ser un derecho vinculado al desarrollo pleno de las personas, incide decisivamente en las oportunidades y en la calidad de vida de los individuos, las familias y las colectividades. El efecto de la educación en la mejora de los niveles de ingreso, la salud de las personas, los cambios en la estructura de la familia (en relación con la fecundidad y la participación en la actividad económica de sus miembros, entre otros), la promoción de valores democráticos, la convivencia civilizada y la actividad autónoma y responsable de las personas ha sido ampliamente demostrado<sup>6</sup>, es decir que a pesar de ser un derecho autónomo se interrelaciona con otros derechos, es decir que cumple un papel instrumental, con respecto al derecho a la dignidad humana, a la vida, al trabajo, a la cultura, entre otros.

En esta medida, sirve como puente para el desarrollo de otras metas de bienestar que son consecuencia del mejoramiento en el nivel educacional de la persona. Situación en la que incide directamente el fenómeno de la globalización, el cual le impone a las instituciones educativas y a los profesionales la modernización de los sistemas educativos en aras de crear técnicas adaptables a las necesidades que la sociedad actual requiere en lo concerniente a la tecnología, la ciencia, cultura y conocimiento.

Lo anterior, debido a que el fomento de la cultura, la ciencia, el conocimiento y la tecnología no pueden ser ajenos a los cambios que el mundo global va imponiendo tanto a nivel nacional como internacional. Ello en aras de crear profesionales competitivos y adaptables a todo campo laboral dentro de nuestro país y en el exterior. De esta manera, educar a las personas conlleva a desarrollarle las capacidades necesarias para participar en el fenómeno llamado “*globalización*” y en esta medida proteger sus propios derechos.

De esta manera, la globalización como fenómeno de transformación a nivel mundial exige la modernización de los sistemas educativos, lo que obliga a las instituciones educativas a crear sistemas adaptables con las

<sup>5</sup> Máttar, Jorge – Perrotti, Daniel E. Planificación, prospectiva y gestión pública. Reflexiones para la agenda de desarrollo. ONU-CEPAL. Santiago de Chile, mayo de 2014. Págs. 47 – 48.

<sup>6</sup> Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe. La educación como eje del desarrollo humano. Capítulo III. ONU, Santiago de Chile. 2005. Pág. 83 - 84

necesidades que la sociedad actual demanda, en lo referente a tecnología, ciencia, cultura y conocimiento. Sobre este punto, el Instituto Nacional de Planeamiento y Educación (UNESCO), en su documento de trabajo “*Contribuciones del IPE*” manifestó:

*“[...] 2. La educación es uno de los instrumentos más eficaces para proteger y promover la identidad cultural de diferentes sociedades, así como para mantener la diversidad cultural en un momento en que la globalización tiende hacia la uniformización cultural.*

*3...una buena educación, una participación eficaz en el proceso de globalización y la capacidad de defender y promover los derechos humanos exige que las personas sean “plenamente autónomas”. En otros términos, educar para la autonomía significa desarrollar la capacidad de las personas para participar en el proceso de globalización y proteger sus derechos.*

*Una hipótesis central de este escenario se puede formular en los términos siguientes: **la educación puede contribuir a regular la globalización, especialmente mediante la creación de las condiciones para el respeto de los derechos humanos – un prerequisite para la evolución humanística de la globalización”.***

Con base en lo descrito, para la Sala resulta importante resaltar el papel fundamental que juega la educación para la promoción de la investigación, tecnología, ciencia y conocimiento, todos pilares del desarrollo de la sociedad. Para ello, reiterará lo mencionado en la Sentencia T-677 de 2004<sup>7</sup>, mediante la cual esta Corte destacó la importancia de la educación dentro del proceso de consolidación de las sociedades de conocimiento y, a su vez desarrollo el principio de igualdad material en la medida en que el Estado otorgue a todos sus ciudadanos igualdad de oportunidades en el acceso a la educación. Al respecto indicó:

*[...]dentro del marco del fomento a la ciencia y la tecnología, el conocimiento funge no sólo como principio organizador de la estructura social sino como instrumento para interpretar y comprender la realidad, y en esta medida se consolida como un factor dinamizador del cambio social en la carrera por lograr modelos de desarrollo basados en procesos de*

<sup>7</sup> MP, Marco Gerardo Monroy Cabra.

*inclusión social, toda vez que el producto de la ciencia y la tecnología puede ser utilizado como herramienta de desarrollo que permita la participación de todos los sectores sociales en la construcción del orden social, y en esta medida puede posibilitar la realización del principio de la igualdad material, ya que la igualdad de posibilidades educativas y de acceso al conocimiento, potencia y materializa en gran medida la igualdad de oportunidades en la vida para efectos de la realización como personas.*

**En este mismo orden de ideas, la educación, en el marco del fomento constitucional a la ciencia y la tecnología, se erige como elemento configurador del Estado social constitucional, elemento que a su vez se corresponde con el desarrollo y materialización de las demás finalidades sociales del Estado.**

*Al respecto, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que el derecho a la educación debe analizarse en estrecha relación con los derechos a la dignidad<sup>8</sup> y a la igualdad<sup>9</sup>; en esta medida, la ciencia y la tecnología se constituyen como instrumentos primordiales para materializar tales principios superiores. En efecto, el derecho a la educación que subyace a la ciencia y la tecnología, constituye un instrumento para la consolidación del bienestar general, el mejoramiento de la calidad de vida, el saneamiento, la salud, etc.<sup>10</sup>*

En síntesis, el conocimiento y la formación académica son los pilares esenciales para el desarrollo de conocimientos científicos, sociales, culturales, geográficos y tecnológicos, entre otros, los cuales buscan la consecución de niveles óptimos de desarrollo personal de los individuos, para que éstos a la vez puedan aportar a la sociedad el respeto y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Por tanto, el derecho a la educación es el eje fundamental para el desarrollo de la sociedad, y es obligación del Estado invertir en educación y ciencia, formando de esta manera personas en ello.

Un ejemplo de lo anterior, fue la expedición de la Ley 1256 de 2009, mediante la cual se transformó a Colciencias en Departamento Administrativo, y tuvo como uno de sus objetivos principales lograr un modelo productivo fundado en la ciencia, la tecnología y la innovación,

<sup>8</sup> Al respecto ver la sentencia T – 090 de 1996, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>9</sup> Consultar al respecto la sentencia T1099 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>10</sup> En este sentido puede consultarse la sentencia T-02 de 1992.

permitiendo que estos elementos fueran transversales para la política económica y social del país.<sup>11</sup> Así mismo, se buscó al incorporar los ejes de innovación, ciencia y tecnología incrementar la productividad y competitividad del aparato productivo del país.<sup>12</sup>

Uno de los grandes enfoques de esta ley fue encargar de manera especial al Departamento Administrativo para la Ciencia y la Tecnología para que promoviera por medio de la educación a nivel de maestrías y de doctorados el desarrollo y formación de las personas en sectores considerados estratégicos para el desarrollo social y la transformación, el medio ambiente y la economía nacional para dar cumplimiento al ordenamiento constitucional actual.<sup>13</sup>

Éste énfasis en la educación a nivel doctoral y de maestrías le exige al país contar con una fuerte planta de profesionales capacitados en estos niveles, ya que en la actualidad no cuenta con los suficientes investigadores calificados<sup>14</sup>. Por lo anterior, Colciencias ha implementado dos estrategias: **la primera**, consiste en formar investigadores en programas doctorales y de maestría a nivel internacional y, **la segunda**, formar investigadores en programas doctorales a nivel nacional.<sup>15</sup>

Ésta última política implicó consolidar y apoyar la formación e infraestructura de los doctorados que se ofertaran en el país, así como financiar a los estudiantes de estos programas<sup>16</sup>. A pesar de lo anterior, históricamente en Colombia se han preferido las especializaciones sobre las maestrías y los doctorados, en una estadística realizada entre 1960 y 2004, elaborada por el Ministerio de Educación Nacional se demostró que esta tendencia se generaba en diferentes áreas del conocimiento como las ciencias naturales y matemáticas, la ingeniería, las bellas artes, las ciencias humanas y sociales, entre otras.<sup>17</sup>

Como parte del fomento de la educación doctoral en el país se determinó que el Consejo Nacional de Acreditación –CNA-

---

<sup>11</sup> Art. 2° Numeral 3

<sup>12</sup> Art. 3° Numeral 2

<sup>13</sup> Art. 7° Numeral 3

<sup>14</sup> Jaramillo Salazar, Hernán. La formación de posgrado en Colombia: maestrías y doctorados. Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad – CTS. ISSN: 1850-0013. Buenos Aires, Vol. 5, Num. 13. Septiembre 2009. Pág. 3

<sup>15</sup> Jaramillo Salazar, Hernán. La formación de posgrado en Colombia: maestrías y doctorados. Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad – CTS. ISSN: 1850-0013. Buenos Aires, Vol. 5, Num. 13. Septiembre 2009. Pág. 3

<sup>16</sup> Jaramillo Salazar, Hernán. La formación de posgrado en Colombia: maestrías y doctorados. Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad – CTS. ISSN: 1850-0013. Buenos Aires, Vol. 5, Num. 13. Septiembre 2009. Pág. 3

<sup>17</sup> Consejo Nacional de Acreditación. El sistema de mejoramiento continuo del Consejo Nacional de de Acreditación (CNA). Bogotá, Enero de 2011. Pág. 27

implementara en el año 2010, la Política de Fomento a los Doctorados permitiéndole ser el organismo que pudiera calificar y acreditar estos programas a nivel nacional. Para lograr este objetivo, los lineamientos para la acreditación se fundaron en enfoques y metodologías utilizados en países de Europa, Estados Unidos y en algunos países Iberoamericanos.<sup>18</sup>

De igual manera, el CNA identificó que los programas de doctorado en el país tienen seis desafíos: *“calidad, sostenibilidad, nuevas formas de generación de conocimiento, atomización, relación tutor/estudiante, evaluación de doctorados en general y en particular los de carácter transnacional conjuntos.”*<sup>19</sup> Así mismo, destaca los temas estratégicos para asegurar la sostenibilidad de los programas doctorales: *“la diversificación de las estrategias de financiación, la internacionalización de los doctorados, la articulación de los programas en redes y alianzas estratégicas y, finalmente, el aseguramiento de la absorción del mercado de los graduados de doctorado.”*<sup>20</sup>

**3.3.3.** Ahora bien, teniendo en cuenta la importancia del fomento de la educación para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la cultura, cimientos fundamentales para el desarrollo personal de cada individuo y por ende de la sociedad, resulta importante enfatizar en que obligaciones se desprenden para el Estado como consecuencia del fomento del derecho a la educación en el ámbito de la educación superior.

Inicialmente debemos establecer que el presupuesto total en Colombia, para el año 2014<sup>21</sup>, ascendió a la suma de 203 billones de pesos, representando un incremento de poco más del 6% con respecto al del año anterior; de ellos, el 17,6% se destinará a la educación, en donde se pretende alcanzar una tasa de cobertura en educación superior de 50%, generando 645.000 nuevos cupos y aprobando cerca de 73.000 créditos educativos por parte de ICETEX a nuevos estudiantes, lo que a la fecha aún está por establecer.

<sup>18</sup> Consejo Nacional de Acreditación. El sistema de mejoramiento continuo del Consejo Nacional de de Acreditación (CNA). Bogotá, Enero de 2011. Pág. 27

<sup>19</sup> Jaramillo Salazar, Hernán. La formación de posgrado en Colombia: maestrías y doctorados. Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad – CTS. ISSN: 1850-0013. Buenos Aires, Vol. 5, Num. 13. Septiembre 2009. Pág. 10.

<sup>20</sup> Jaramillo Salazar, Hernán. La formación de posgrado en Colombia: maestrías y doctorados. Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad – CTS. ISSN: 1850-0013. Buenos Aires, Vol. 5, Num. 13. Septiembre 2009. Pág. 10.

<sup>21</sup> Tomado de <http://www.urnadecristal.gov.co/gestion-gobierno/presupuesto-colombia-2014-sena-agr>

En total, se destinarán 27,276 billones de pesos en el sector educativo, cifra que es alta en sí misma, pero deficiente ante la necesidad urgente y latente de la población educativa colombiana, máxime si tenemos en cuenta que los aportes del presupuesto nacional para financiar la oferta, en particular una parte de los gastos recurrentes, permiten que la oferta se mantenga o crezca de manera relativamente estable, pero no dependen para su financiación, en forma total, de las fluctuaciones de la demanda, lo que origina un déficit a pesar de lo considerable de la suma presupuestada.

Para enfrentar esta realidad, y luego de la amarga experiencia que representó el intento de modificación de la Ley 30 de 1992, se encomendó al Consejo Nacional de Educación Superior –CESU–, que ha trabajado en los últimos tres años con la participación de muchos actores del sector educativo, que desarrollara una hoja de ruta para la educación de superior de aquí a 2034, el cual fue entregado oficialmente al Presidente de la República el pasado 4 de agosto y denominado “Acuerdo por lo Superior -2034. Propuesta de política pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la paz”<sup>22</sup>, y el cual será presentado al Congreso para su eventual aprobación.

En dicho documento, como misión del sistema de educación superior colombiano, se define como “*uno de los principales ejes de la transformación y de la movilidad social, base del desarrollo humano sostenible, social, académico, científico, económico, ambiental y cultural de nuestro país*”, lo que muestra la importancia que como derecho social, más que fundamental, tiene la educación superior en Colombia, a la cual proyectan en el 2034 con una cobertura del 84% en la población comprendida entre los 17 y 21 años.

Sin embargo, algunos analistas apuntan a observar que:

*“la cobertura bruta pasó de 24 por ciento en 2002 a 37 por ciento en 2010, esto es, un aumento de 13 puntos porcentuales en el transcurso de ocho años. (...) Por su parte, el gobierno Santos se propone aumentar la cobertura en otros 13 puntos porcentuales, pero en un período de apenas cuatro años. Y se trataría de expandir la cobertura a la vez que se mejora la calidad, hoy afectada por un considerable número de ‘instituciones de garaje’, incluidas las pseudo-universidades, que ofrecen programas de un nivel académico deplorable”<sup>23</sup>.*

<sup>22</sup> [www.cesu.edu.co](http://www.cesu.edu.co)

<sup>23</sup> Rodríguez, Jorga A. Reforma de la educación superior: Santos y el presupuesto de las universidades públicas. Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID)

Esto ocasiona, indudablemente, un detrimento de la inversión por estudiante matriculado en universidades públicas que pasaron de 4,8 millones de pesos en el 2002 a 2,9 millones de pesos en el 2010, tendencia que permanecerá invariable hasta el año 2023, según lo expresa el análisis antes referenciado.

Ahora bien, el interrogante que arroja nuestro estudio gira alrededor de qué obligaciones se desprenden para el Estado como consecuencia del fomento del derecho a la educación en el ámbito de la educación superior, teniendo como base las tendencias educacionales y las cifras antes expuestas.

Para lo cual, es importante resaltar que la Constitución política establece en cabeza del Estado la obligación de regular y ejercer la vigilancia y control de la educación, lo anterior, con la finalidad de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos.

En esta medida, es obligación del estado: adoptar medidas, en un plazo razonable, para lograr una mayor realización del derecho, lo que pareciera convertirse hoy en día en un mandato de optimización<sup>24</sup>, es decir, normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible y dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes.

En esas obligaciones, encontramos la de procurar el acceso progresivo de las personas a las Universidades, mediante la adopción de ciertas estrategias, tales como los mecanismos financieros que hagan posible el acceso de las personas a la educación superior; sin desconocer que existe un principio de progresividad de los derechos sociales que garantizan 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.

A este respecto, la Corte Constitucional<sup>25</sup> ha sostenido que la naturaleza de derecho fundamental del derecho a la educación superior, contiene dentro de su núcleo esencial la garantía de que su goce efectivo está a cargo del Estado, lo que significa que si bien éste último no tiene una obligación directa de procurar el acceso inmediato de todas las personas a la educación superior, sí significa que no queda eximido de su responsabilidad de procurar el acceso progresivo de las personas al sistema educativo.

---

<sup>24</sup> Alexy, Robert Teoría de los Derechos Fundamentales, citado, pág. 86.

<sup>25</sup> Corte Constitucional sentencia T-458 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Así mismo, existen cuatro obligaciones frente a las cuales el Estado tiene el compromiso de desarrollar actividades regulares y continuas para satisfacer las necesidades públicas de educación. Lo anterior, debido a que se pueden denominar elementos constitutivos del núcleo esencial del derecho a la educación, a saber:

a) Obligación de asequibilidad o disponibilidad del servicio, que consiste en la obligación del Estado de proporcionar el número de instituciones educativas y programas de enseñanza suficientes para todos los que soliciten el servicio;

b) Obligación de accesibilidad, que consiste en la obligación que tiene que el Estado de garantizar que en condiciones de igualdad, todas las personas puedan acceder al sistema educativo, lo cual está correlacionado con la facilidad, desde el punto de vista económico y geográfico para acceder al servicio, y con la eliminación de toda discriminación al respecto;

c) Obligación de adaptabilidad, que consiste en el hecho de que la educación debe adecuarse a las necesidades de los demandantes del servicio, y, que se garantice la continuidad en su prestación, y,

d) La obligación de aceptabilidad, que hace referencia a la forma y el fondo de la educación, es decir, la calidad de la educación que debe brindarse.

A pesar de ello, la educación superior se mantiene como uno de esos derechos que nuestro Estado Social intenta atender dentro de un marco de sostenibilidad fiscal, tal y como lo estableció la modificación del artículo 334<sup>26</sup> de nuestra Constitución mediante el acto legislativo 003 de 2011, es decir, que refuerza la posición de tomarlo como un mandato de optimización en el contexto definido anteriormente.

### **3.4. LA BUENA FE Y LA CONFIANZA LEGÍTIMA. REITERACIÓN JURISPRUDENCIAL**

---

<sup>26</sup> **ARTICULO 334.** Modificado por el art. 1. Acto Legislativo 003 de 2011, Desarrollado por la Ley 1695 de 2013. **El nuevo texto es el siguiente:** La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

La Corte Constitucional a partir del **principio de la buena fe** contemplado en el artículo 83 de la Constitución Política, ha desarrollado la teoría de la **confianza legítima**, para resolver los casos que generan un impacto general en los ciudadanos.

El principio de la buena fe tiene por objetivo erradicar las actuaciones arbitrarias de parte de las autoridades públicas y de los particulares, ya que el fin perseguido es que los hechos de éstos se aparten de subjetividades e impulsos que generen arbitrariedad, y en consecuencia, se ciñan a niveles aceptables de certeza y previsibilidad.

En este sentido, la Corte Constitucional en Sentencia C- 131 de 2004<sup>27</sup>, señaló que el principio de la buena fe es uno de los principios generales del derecho, consagrado en el artículo 83 de la Constitución, el cual gobierna las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos, y sirve de fundamento al ordenamiento jurídico, informa la labor del intérprete y constituye un decisivo instrumento de integración del sistema de fuentes colombiano. Así mismo, indicó que en palabras de esta Corte el principio de la buena fe debe entenderse como:

*“una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las diversas actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares entre sí y ante éstas, la cual se presume, y constituye un soporte esencial del sistema jurídico (...), de tal suerte que las disposiciones normativas que regulen el ejercicio de derechos y el cumplimiento de deberes legales, siempre deben ser entendidas en el sentido más congruente con el comportamiento leal, fiel y honesto que se deben los sujetos intervinientes en la misma (...). La buena fe incorpora el valor ético de la confianza y significa que el hombre cree y confía que una declaración de voluntad surtirá, en un caso concreto, sus efectos usuales, es decir, los mismos que ordinaria y normalmente ha producido en casos análogos”.*

De igual forma, mediante Sentencia T- 698 de 2010<sup>28</sup>, esta Corte reiteró que el principio de la buena fe busca proteger a los administrados de aquellos cambios intempestivos. Así mismo, resaltó que principio de la confianza legítima es una manifestación concreta del principio de la buena fe. Al respecto, indicó:

<sup>27</sup> M.P. Clara Inés Vargas Hernández

<sup>28</sup> MP, Juan Carlos Henao Pérez

*“(...) la aplicación del principio de confianza legítima, presupone la existencia de expectativas serias y fundadas, cuya estructuración debe corresponder a actuaciones precedentes de la administración, que, a su vez, generen la convicción de estabilidad en el estadio anterior. Sin embargo, de ello no se puede concluir la intangibilidad e inmutabilidad de las relaciones jurídicas que originan expectativas para los administrados. Por el contrario, la interpretación del principio estudiado, debe efectuarse teniendo en cuenta que no se aplica a derechos adquiridos, sino respecto de situaciones jurídicas modificables, sin perder de vista que su alteración no puede suceder de forma abrupta e intempestiva, exigiéndose por tanto, de la administración, la adopción de medidas para que el cambio ocurra de la manera menos traumática para el afectado (...)”.*<sup>29</sup>

*La Corte ha dicho que el principio de la confianza legítima es una manifestación concreta del principio de la buena fe, que conjuntamente con el respeto por el acto propio previene a los “operadores jurídicos de contravenir sus actuaciones precedentes y de defraudar las expectativas que generan en los demás, a la vez que compelen a las autoridades y a los particulares a conservar una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos adquiridos y una garantía de estabilidad y durabilidad de las situaciones que objetivamente permitan esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico”.*

*También ha dicho esta Corporación que “el principio de la confianza legítima constituye una proyección de la buena fe que debe gobernar la relación entre las autoridades y los particulares y permite conciliar, en ocasiones, el interés general y los derechos de las personas. Esa confianza legítima se fundamenta en los principios de la buena fe consagrado en el artículo 83 de la Constitución Política, en la seguridad jurídica estipulada en los artículos 1º y 4 del Ordenamiento Superior y en el respeto al acto propio y adquiere una identidad propia en virtud de las especiales reglas que se imponen en la relación entre administración y administrado”.*<sup>30</sup>

*Por tanto, le queda vedada a la Administración cambiar “situaciones jurídicas originadas en actuaciones precedentes que generan expectativas justificadas (y en ese sentido legítimas) en los ciudadanos,*

<sup>29</sup> Ver Sentencias T-1228 de 2001, T-340 de 2005, T-689 de 2005, T-1179 de 2008, T-248 de 2008, T-566 de 2009, T-268 de 2009, entre otras.

<sup>30</sup> Sentencia T- 850 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

*con base en la seriedad que -se presume- informa las actuaciones de las autoridades públicas, en virtud del principio de buena fe y de la inadmisibilidad de conductas arbitrarias, que caracteriza al estado constitucional de derecho”<sup>31</sup>.*

Ahora bien, en materia de educación, el principio de la confianza legítima se ha aplicado cuando al administrado se le ha generado una expectativa seria y fundada de que las actuaciones posteriores de la administración, y en casos excepcionales de los particulares, serán consecuentes con sus actos precedentes, lo cual generan una convicción de estabilidad en sus acciones.

Esta Corporación ha estudiado situaciones en las cuales se ha vulnerado el principio de buena fe y confianza legítima en materia de educación superior. En éstos, prima la característica de que una vez se genere la confianza legítima en los particulares, ésta no puede ser defraudada, so pena de vulnerar el principio de la buena fe que debe guiar las actuaciones de todas las personas.

Para ilustrar, en Sentencia T-850 de 2010<sup>32</sup>, esta Corte estudió el caso de un accionante que inició una Maestría en el año 2003 en la universidad Distrital Francisco José de Caldas y después de solicitar prórrogas para sustentar su tesis, en el año 2009 solicitó la asignación de jurados pero le fue negada debido a que no cumplió con los tiempos estipulados para la presentación de tesis en maestría. Sin embargo, el estudiante alegaba: (i) que la universidad accionada recibió el pago realizado por él para cursar la materia “*defensa de tesis*”, (ii) que dicha materia fue cursada en el semestre inmediatamente anterior a la solicitud de jurados para su sustentación y (iii) la universidad desconoció la prórroga que le había concedido. . En esta ocasión la Corte Constitucional, con base en el principio de la confianza legítima, el derecho a la educación y a obtener su título concluyó que las actuaciones adelantadas por la universidad accionada como convalidar el recibo de pago e indicar que estaba autorizado para sustentar el trabajo de grado, crearon en el estudiante una expectativa real acerca de obtener su título de magister, por tanto la universidad debía asumir su error. En consecuencia, la Sala Octava de revisión concedió el amparo a los derechos fundamentales a la educación y el debido proceso del accionante, por considerar que la accionada desconoció los principios de respeto al acto propio, la buena fe y la confianza legítima del tutelante. Al respecto, señaló:

<sup>31</sup> Sentencia T-180 A de 2010. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>32</sup> MP, Humberto Sierra Porto

*“[...] ha dicho la Corte que por respeto a la actuación propia, se entiende la imposibilidad para quien actúa y genera con ello una situación particular y concreta en la que el afectado de buena fe confía, de desconocer su propio acto y vulnerar con ello los principios de buena fe y de confianza legítima.*

**El principio de respeto del acto propio, opera cuando un sujeto de derecho ha emitido un acto que ha generado una situación particular, concreta y definida a favor de otro. Tal principio le impide a ese sujeto de derecho modificar unilateralmente su decisión, pues la confianza del administrado no se genera por la convicción de la apariencia de legalidad de una actuación, sino por la seguridad de haber obtenido una posición jurídica definida a través de un acto que creó situaciones particulares y concretas a su favor.**  
(Negrilla y subrayado fuera del texto)

De ello se desprende que el respeto del acto propio comprende una limitación del ejercicio de los derechos consistente en la fidelidad de los individuos a las decisiones que toman, sin que puedan revocarlas por sí mismos, más aún cuando el acto posterior se funde en criterios irrazonables, desproporcionados o extemporáneos.

*El principio de respeto del acto propio resulta aplicable cuando (i) se ha proferido un acto que contenga una situación subjetiva concreta y verificable que conceda confianza a su beneficiario de la titularidad de una posición jurídica determinada, esto es, que la disposición sea eficaz y jurídicamente vinculante; (ii) la decisión sea revocada súbita y unilateralmente por su emisor sin que esté autorizado por el ordenamiento para ello y con base en parámetros irrazonables o desproporcionados y (iii) exista identidad entre el sujeto que emite la decisión y su beneficiario tanto en la actuación inicial como en la posterior que la modifica, a la vez que ambos actos regulen la misma situación jurídica subjetiva”.*

Siguiendo con el mismo lineamiento, en Sentencia T-068 de 2012<sup>33</sup>, esta Corte estudió el caso de una estudiante universitaria a la cual el ICETEX le financió su matrícula universitaria bajo la modalidad ACCES, consistente en que la entidad financiaba el 75% del valor de la matrícula y la universidad el 25% restante. Sin embargo, el ICETEX no hizo los desembolsos correspondientes a los periodos 2005-1 y 2005-2,

<sup>33</sup> MP, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

debido a que en su portal de internet aparecía que no había renovado el crédito. En esta oportunidad, esta Corporación otorgó la protección de los derechos fundamentales basándose en el principio de la confianza legítima. Lo anterior, debido a que la universidad a pesar de no existir pago de los semestres adeudados permitió a la estudiante continuar con sus estudios. En lo concerniente al principio de la confianza legítima precisó:

*“En materia de educación, el principio de la confianza legítima se ha aplicado cuando al administrado se le ha generado una expectativa seria y fundada de que las actuaciones posteriores de la administración, y en casos excepcionales de los particulares, serán consecuentes con sus actos precedentes, lo cual generan una convicción de estabilidad en sus acciones La Corte ha revisado casos en los que se ha vulnerado el principio de buena fe y confianza legítima en materia de educación superior. En éstos, prima la particularidad de que una vez se genere la confianza legítima en los particulares, ésta no puede ser defraudada, so pena de vulnerar el principio de la buena fe que debe guiar las actuaciones de todas las personas”*

Con base en lo expuesto, se puede precisar que: **(i)** el principio de la confianza legítima es una proyección del principio de la buena fe; **(ii)** opera cuando el particular, a pesar de encontrarse ante una mera expectativa, tiene la plena confianza en que una determinada situación se mantendrá; y **(iii)** es una garantía para los ciudadanos, según la cual, las actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares conservarán las condiciones fácticas y jurídicas que anteriormente se hayan adoptado.

### **3.5. DEBIDO PROCESO EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS CONTRACTUALES.**

#### **3.5.1. Debido proceso administrativo**

El derecho fundamental al debido proceso se encuentra consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, el cual señala que dicha garantía *“se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”*. Es decir, que dichas actuaciones deben realizarse con respeto a las garantías propias del debido proceso. De lo anterior, se puede entender que dicho derecho se extiende a todas las actuaciones administrativas que generen consecuencias para los administrados.

En palabras de esta Corte, se define el derecho al debido proceso como: *“el conjunto de garantías previstas en el ordenamiento jurídico, a través de las cuales se busca la protección del individuo incurso en una actuación judicial o administrativa, para que durante su trámite se respeten sus derechos y se logre la aplicación correcta de la justicia”*<sup>34</sup>.

Lo anterior es un claro desarrollo jurisprudencial del mencionado artículo constitucional, pues lo que se busca con el mismo, es respetar los derechos de los administrados en el curso de un proceso administrativo o judicial, lo que le impone a quien asume la actuación ya sea judicial o administrativa, la obligación de actuar conforme a las normas establecidas en la ley o reglamentos creados para ello. Al respecto, esta Corporación mediante Sentencia C-980 de 2010<sup>35</sup> resaltó:

*“La misma jurisprudencia ha expresado, que el respeto al derecho fundamental al debido proceso, le impone a quien asume la dirección de la actuación judicial o administrativa, la obligación de observar, en todos sus actos, el procedimiento previamente establecido en la ley o en los reglamentos, “con el fin de preservar las garantías -derechos y obligaciones- de quienes se encuentran incursos en una relación jurídica, en todos aquellos casos en que la actuación conduzca a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una sanción”. En este sentido, el derecho al debido proceso se muestra como desarrollo del principio de legalidad, pues representa un límite al ejercicio del poder público, y en particular, al ejercicio del ius puniendi del Estado. En virtud del citado derecho, las autoridades estatales no podrán actuar en forma omnímoda, sino dentro del marco jurídico definido democráticamente, respetando las formas propias de cada juicio y asegurando la efectividad de aquellos mandatos que garantizan a las personas el ejercicio pleno de sus derechos. Según lo ha destacado este Tribunal, el derecho al debido proceso tiene como propósito específico “la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado, como la preservación de la convivencia social y la protección de todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y demás derechos y libertades públicas (preámbulo y artículos 1° y 2° de la C.P)”*.

<sup>34</sup> Sentencia C-980 de 2010, MP, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

<sup>35</sup> MP, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Ahora bien, en lo concerniente a la obligación de aplicar el debido proceso a todas las actuaciones administrativas, esta Corte desde sus inicios se manifestó al respecto. Razón por la cual, a continuación se hará un breve recuento de aquellas sentencias, en las cuales este Alto Tribunal se ha pronunciado:

En Sentencia T-442 de 1992<sup>36</sup> expresó:

*“Se observa que el debido proceso se mueve dentro del contexto de garantizar la correcta producción de los actos administrativos, y por ello extiende su cobertura a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública, en la realización de sus objetivos y fines estatales, es decir, cobija a todas sus manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que realicen los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular, que a través de ellas se hayan afectado sus intereses”.*

Consecutivamente, mediante Sentencia T-073 de 1997<sup>37</sup>, este Tribunal sostuvo:

*“La norma constitucional lo consagra para todo tipo de actuaciones, de manera que las situaciones de controversia que se presenten en cualquier proceso estén previamente reguladas en el ordenamiento jurídico, el cual debe señalar las pautas que procuren el respeto de los derechos y obligaciones de las partes procesales para que ninguna actuación de las autoridades tenga origen en su propio arbitrio, sino que obedezca a los procedimientos descritos en la ley y los reglamentos. El debido proceso propende por una debida administración de justicia, la cual, a su vez, constituye una de las más importantes garantías para el amparo de los intereses legítimos de la comunidad y contribuye a la permanencia del Estado social de derecho”.*

En lo concerniente a la efectividad que debe caracterizar la aplicación del debido proceso, la Sentencia T-1341 de 2001<sup>38</sup>, estableció:

<sup>36</sup> M.P. Simón Rodríguez Rodríguez. En el mismo sentido pueden consultarse entre otras muchas, las Sentencias T-381 de 1998, T-416 de 1998, T-1341 de 2001 y T-704 de 2003,

<sup>37</sup> MP, Vladimiro Naranjo Mesa

<sup>38</sup> M.P. Álvaro Tafur Galvis.

*“En efecto, el derecho al debido proceso satisface las exigencias que sean indispensables para asegurar la efectividad material de los derechos y de esta manera la prevalencia del derecho sustancial (CP, art. 288), fin esencial del Estado social de derecho (CP, art. 2o.). De esta manera, la garantía de la realización de una actuación o proceso adelantados en debida forma debe constituir una oportunidad material para que se otorgue adecuada protección de los derechos de las personas, mediante el ofrecimiento de todos los medios posibles y adecuados para lograr dicho fin.”*

Posteriormente, en Sentencia C-641 de 2002<sup>39</sup>, esta Corte se manifestó acerca de los objetivos principales del derecho al debido proceso dentro de las actuaciones administrativas y sus garantías, en esa oportunidad precisó:

*“El derecho al debido proceso tiene como objetivo fundamental, la defensa y preservación del valor material de la justicia, a través del logro de los fines esenciales del Estado [...]*

*El debido proceso exige de las autoridades públicas la sujeción de sus actuaciones a los procedimientos previamente establecidos, ajenos a su propio arbitrio y destinados a preservar las garantías sustanciales y procedimentales previstas en la Constitución y en la ley.*

*Entre las garantías mínimas objeto de protección, el artículo 29 de la Constitución Política consagra, entre otras, (i) el derecho de acceso a la administración de justicia con la presencia de un juez natural; (ii) el derecho a ser informado de las actuaciones que conduzcan a la creación, modificación o extinción de un derecho o a la imposición de una obligación o sanción; (iii) el derecho de expresar libre y abiertamente sus opiniones; (iv) el derecho de contradecir o debatir las pretensiones o excepciones propuestas; (v) el derecho a que los procesos se desarrollen en un término razonable y sin dilaciones injustificadas y, por supuesto, (vi) el derecho a presentar pruebas y controvertir las que se alleguen en su contra.*

---

<sup>39</sup> MP, Rodrigo Escobar Gil.

*El derecho al debido proceso en las actuaciones judiciales, exige que todo procedimiento previsto en la ley, se adecue a las reglas básicas derivadas del artículo 29 de la Constitución, tales como la existencia de un proceso público sin dilaciones injustificadas, con la oportunidad de refutar e impugnar las decisiones, en donde se garantice el derecho de defensa y se puedan presentar y controvertir pruebas, so pena de vulnerar los derechos fundamentales de los sujetos procesales y de alterar las reglas mínimas de convivencia social fundadas en los postulados del Estado social de derecho”*

Por último, recientemente, mediante Sentencia T- 089 de 2011<sup>40</sup>, la Corte Constitucional reiteró las garantías aplicables a los principios generales que fundamentan el debido proceso en las actuaciones administrativas, al respecto indicó:

*“Específicamente en materia administrativa, la jurisprudencia de esta Corte ha establecido que los principios generales que informan el derecho fundamental al debido proceso se aplican igualmente a todas las actuaciones administrativas que desarrolle la administración pública en el cumplimiento de sus funciones y realización de sus objetivos y fines, de manera que se garantice: (i) el acceso a procesos justos y adecuados; (ii) el principio de legalidad y las formas administrativas previamente establecidas; (iii) los principios de contradicción e imparcialidad; y (iv) los derechos fundamentales de los asociados. Todas estas garantías se encuentran encaminadas a garantizar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, de conformidad con los preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, y con el fin de evitar posibles actuaciones abusivas o arbitrarias por parte de la administración a través de la expedición de actos administrativos que resulten lesivos de derechos o contrarios a los principios del Estado de Derecho. En este mismo sentido, esta Corporación ha sostenido que estas garantías inherentes al debido proceso administrativo constituyen un contrapeso al poder del Estado en las actuaciones que desarrolle frente a los particulares.*

*De otra parte, la jurisprudencia de esta Corte ha expresado que de la aplicación del principio del debido proceso*

---

<sup>40</sup> MP, Luis Ernesto Vargas Silva.

*administrativo se derivan consecuencias importantes, tanto para los asociados, como para la administración pública. Desde la perspectiva de los asociados, del derecho al debido proceso se desprenden las garantías de (i) conocer las actuaciones de la administración; (ii) pedir y controvertir las pruebas; (iii) ejercer con plenitud su derecho de defensa; (iv) impugnar los actos administrativos, y (v) gozar de las demás garantías establecidas en su beneficio.*

*Así mismo, la jurisprudencia constitucional ha diferenciado entre las garantías previas y posteriores que implica el derecho al debido proceso en materia administrativa. Las garantías mínimas previas se relacionan con aquellas garantías mínimas que necesariamente deben cobijar la expedición y ejecución de cualquier acto o procedimiento administrativo, tales como el acceso libre y en condiciones de igualdad a la justicia, el juez natural, el derecho de defensa, la razonabilidad de los plazos y la imparcialidad, autonomía e independencia de los jueces, entre otras. De otro lado, las garantías mínimas posteriores se refieren a la posibilidad de cuestionar la validez jurídica de una decisión administrativa, mediante los recursos de la vía gubernativa y la jurisdicción contenciosa administrativa”.*

En resumen, el debido proceso administrativo hace referencia a la obligación en cabeza de todas las autoridades de actuar conforme a los procedimientos que previamente han sido establecidos en la ley, con la finalidad de garantizar los derechos fundamentales de aquellas personas que pueden resultar afectadas por sus decisiones. Es decir, dichas garantías están enfocadas en salvaguardar el correcto y adecuado ejercicio de la función pública administrativa, conforme a preceptos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes y los derechos de los ciudadanos, para evitar que con la expedición de los actos administrativos se lesionen derechos o contraríen los principios del Estado de Derecho.

### **3.5.2. Debido proceso en las actuaciones contractuales**

En Sentencia T- 677 de 2004<sup>41</sup>, la Sala Sexta de revisión de tutelas de la Corte Constitucional estudió la aplicación del debido proceso en las relaciones contractuales y, al ser como se manifestó precedentemente en el acápite 3.3 de esta providencia, un caso similar al objeto de estudio, en esta ocasión se reiterará lo mencionado en dicha providencia.

<sup>41</sup> MP. Marco Gerardo Monroy Cabra

Con respecto al debido proceso en materia contractual, esta Corte en aquella oportunidad indicó:

*“En materia contractual, la Sala manifiesta que el debido proceso debe ser observado teniendo en cuenta que, las actuaciones contractuales de las entidades estatales deben estar orientadas al cumplimiento de los fines estatales y constitucionales, y en consecuencia, dichos contratos, al servicio del interés general, “no constituyen por sí mismos una finalidad sino que representan un medio para “...la adquisición de bienes y servicios tendientes a lograr los fines del Estado en forma legal, armónica y eficaz...”<sup>42</sup> <sup>43</sup>. En esta medida, constituye parte integral del respeto al debido proceso de los contratistas, que las actuaciones contractuales respondan a un interés general.*

**En este orden de ideas, las potestades excepcionales<sup>44</sup> consagradas en los contratos estatales, que dan a la entidad**

<sup>42</sup> Sentencia C-449 de 1992

<sup>43</sup> Sentencia C-154 de 1997

<sup>44</sup> Dichas potestades excepcionales de la Administración en el ámbito contractual obtienen su regulación en el artículo 14 de la Ley 80 de 1993: “Artículo 14. Para el cumplimiento de los fines de la contratación las entidades estatales al celebrar un contrato:

1. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral segundo de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

(...)2. Pactarán las cláusulas excepcionales al derecho común de terminación, interpretación y modificación unilaterales, de sometimiento a las leyes nacionales y de caducidad en los contratos que tengan por objeto el ejercicio de una actividad que constituya monopolio estatal, la prestación de servicios públicos o la explotación y concesión de bienes del Estado, así como en los contratos de obra. En los contratos de explotación y concesión de bienes del estado se incluirá la cláusula de reversión”. Al respecto, la Sentencia T-1341 de 2001, M.P. Álvaro Tafur Galvis, estableció el fundamento y alcance de las cláusulas excepcionales de la administración, así: “Al hablar de “disposiciones extrañas a la contratación particular”, se hace referencia específicamente a las llamadas cláusulas exorbitantes o excepcionales al derecho común, a través de las cuales a la entidad pública contratante se le reconoce una serie de prerrogativas que no ostentan los particulares, y que tienen como fundamento la prevalencia no sólo del interés general sino de los fines estatales. Estos intereses y fines permiten a la administración hacer uso de ciertos poderes de Estado que como lo expone el tratadista Garrido Falla, en su Tratado de Derecho Administrativo “determina una posición también especial de las partes contratantes, así como una dinámica particular de la relación entre ellos, que viene a corregir típicamente la rigurosa inflexibilidad de los contratos civiles”. Poderes de carácter excepcional a los cuales recurre la administración en su calidad de tal, a efectos de declarar la caducidad del contrato; su terminación; su modificación e interpretación unilateral, como medidas extremas que debe adoptar después de agotar otros mecanismos para la debida ejecución del contrato, y cuya finalidad es la de evitar no sólo la paralización de éste, sino para hacer viable la continua y adecuada prestación del servicio que estos pueden comportar, en atención al interés público implícito en ellos. Sobre el ejercicio de estos poderes ha dicho el H. Consejo de Estado: “Son actos unilaterales de indiscutible factura y sólo pueden ser dictados por la administración en ejercicio de poderes legales, denominados generalmente exorbitantes. El hecho que tales actos se dicten en desarrollo de un contrato, no les da una fisonomía propia, porque el contrato no es la fuente que dimana el poder para expedirlos, sino ésta está únicamente en la ley. Esos poderes, así, no los

**estatal una cierta primacía frente al particular en virtud del carácter instrumental de estos últimos, constituyen un poder especial de orden administrativo cuyo uso, en observancia de los derechos fundamentales de los contratistas, debe supeditarse de manera eficaz a la finalidad constitucional o legal en virtud de la cual fue celebrado el respectivo contrato.**

*En este sentido, la sentencia T-1341 de 2001, citada anteriormente, indicó respecto de las potestades excepcionales y el debido proceso, lo siguiente:*

*(...) “el ejercicio de las potestades excepcionales en materia contractual, comoquiera que se estatuyen en garantía de la vigencia del orden jurídico y por motivo de la superioridad del poder público que ostenta la Administración, para así cumplir con los fines del Estado en materia contractual estatal, deben dar cuenta de un claro respeto a la vigencia y efectividad de los derechos de los contratistas, especialmente, de los derechos con naturaleza fundamental, como ocurre con el derecho de defensa.”*

*En conclusión, el desarrollo contractual en general y específicamente el uso de las potestades excepcionales, implica necesariamente el respeto a los derechos de contradicción y defensa de los contratistas, así como la necesaria justificación de su aplicación en el interés general que desarrolla el contrato específico”.*

Lo anterior, fue reiterado recientemente mediante Sentencia T-933 de 2013<sup>45</sup>, en la cual esta Corte estudió el caso de un joven de 27 años que se encontraba en situación de discapacidad y el ICETEX se negaba a condonar la deuda adquirida en virtud de un crédito otorgado porque la situación del joven no se enmarcaba en el evento consagrado en la normativa aplicable para el efecto, esto es, la calificación de pérdida de capacidad laboral en un porcentaje igual o superior al 50% no fue posterior al otorgamiento del crédito, por eso no podrá tenerse como un hecho sobreviniente. En esta oportunidad, este Alto Tribunal amparó los derechos fundamentales del actor y ordenó a la accionada tener en cuenta las circunstancias específicas de cada persona para acceder a la condonación de la deuda de crédito. Sobre este punto, se puede evidenciar que en las relaciones contractuales siempre debe tenerse en cuenta y aplicarse el derecho fundamental al debido proceso, lo que comprende que

---

otorga el contrato y su ejercicio no puede ser objeto de convenio.”(Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, abril 13 de 1994)”.

<sup>45</sup> MP, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

dicha relación debe estar supeditada a la finalidad legal en virtud de la cual fue celebrado el respectivo contrato.

En síntesis, en las actuaciones contractuales debe observarse el debido proceso, en aras de respetar los derechos a la contradicción y a la defensa de los contratistas. Lo anterior con la finalidad de que las actuaciones contractuales estén ceñidas por el respeto de las normas legales establecidas entre los contratantes, ello sin perjuicio de vulnerar los derechos fundamentales de la parte contratante.

En esta medida, el debido proceso ha sido establecido como una garantía a favor de los contratantes, para evitar que su derecho a la defensa se vea obstaculizado por el hecho de que exista un contrato que regule las actuaciones a seguir entre las partes. En el entendido de que aunque existe una finalidad que fue estipulada en el acuerdo, en caso de existir controversia entre las partes se deben emplear todos los medios legítimos y adecuados para la preparación de su defensa, el derecho a la buena fe y a la lealtad de todas las personas que intervienen en el proceso.

#### **4. CASO CONCRETO**

##### **4.1. HECHOS PROBADOS DENTRO DEL EXPEDIENTE**

De acuerdo con las pruebas allegadas al plenario, se encuentra acreditado que:

- 4.1.1.** En el año 2002, la accionante obtuvo como investigadora de Corpoica una beca Fullbright/Colciencias/ DNP para cursar estudios doctorales en la Universidad de California en Davis.
- 4.1.2.** Esta beca fue postulada por Corpoica y en razón a ello, la entidad se comprometió como contraparte de su beca a aportar el salario mensual de la investigadora en pesos colombianos, la suma de diecisiete mil setecientos veinticinco dólares (US\$17.725), los cuales se cancelarían cinco mil setecientos veinticinco dólares (US\$ 5.725) durante el periodo de duración del doctorado
- 4.1.3.** Como consecuencia de lo anterior, entre la actora y la entidad accionada se suscribió en el año 2002 una carta de compromiso, mediante la cual se marcó el régimen contractual que debía regir el desarrollo del programa autorizado y se establecieron las obligaciones a cargo de cada una de las partes. En el documento mencionado se pactó

que el término de duración del programa sería de tres (3) años y medio<sup>46</sup>, para lo cual se le concedería una licencia de estudios.

- 4.1.4.** En el mencionado documento también se estableció que una vez finalizara el periodo determinado para los estudios, la investigadora dentro de los ocho (8) días siguientes a la finalización, debía incorporarse a sus labores habituales, al mismo cargo y sede donde desempeñaba sus funciones al iniciar la comisión o donde Corpoica lo estimara conveniente. En caso de no realizarlo incurriría en incumplimiento de sus obligaciones y deberá pagar una sanción.
- 4.1.5.** Igualmente, se pactó que como garantía de dichos compromisos, debía firmar un pagaré en blanco a favor de Corpoica con un codeudor solidario y solvente (Quien en el caso de la tutelante fue su mamá), el cual se haría efectivo en caso de incumplimiento.
- 4.1.6.** En agosto de dos mil cinco (2005), cuando vencía el periodo de licencia de estudios, solicitó ampliar la carta de compromiso, a partir del nueve de marzo de dos mil seis (2006) y, hasta el ocho (8) de marzo de dos mil ocho (2008), lo anterior bajo la modalidad de licencia no remunerada. La solicitud fue respaldada tal y como se puede evidenciar en el material probatorio por su director de tesis quien sostuvo que el término promedio para finalizar estudios de doctorado en Estados Unidos es de cinco (5) a seis (6) años (Folios 11-12, cuaderno No. 2).
- 4.1.7.** De igual forma, se encuentra probado que Corpoica, a pesar de lo informado por el director de tesis acerca de la duración de los doctorados en Estados Unidos, le otorgó la licencia no remunerada a la tutelante hasta el veintiséis (26) de octubre del año dos mil seis (2006); sin embargo, ésta mediante correo electrónico informó que se reincorporaría en sus funciones el treinta (30) de octubre de la misma anualidad, toda vez que se encontraba en Edimburgo, Escocia, realizando investigaciones de doctorado.
- 4.1.8.** El treinta (30) de octubre del año dos mil seis (2006), la accionante se reincorporó a sus labores en Corpoica y, hasta la fecha, tal y como lo informó la accionada se encuentra laborando para tal entidad.
- 4.1.9.** Sostiene la tutelante que después de su reincorporación, el 29 de noviembre del año 2006, la entidad accionada le impone el cambio de tesis de doctorado por uno que fuera de interés de ellos y se pudiera realizar en Colombia, como si el tema anterior, “*Evaluación de nuevos*

---

<sup>46</sup> Periodo comprendido entre el nueve (9) de septiembre de dos mil doce (2012), y el ocho (8) de marzo de dos mil seis (2006).

*métodos diagnósticos para la pleuroneumonía contagiosa bovina (CBPP)*, no aportara suficiente mérito para el país.

- 4.1.10.** En el año 2007, después de regresar de sus vacaciones se le propuso como tema de tesis doctoral “*El diseño y la implementación de un programa nacional de monitoreo y vigilancia de resistencia antimicrobiana*”, el cual tenía el potencial de ser reproducido en los países de área andina.
- 4.1.11.** Afirma la actora que dicha investigación fue financiada aparte de Corpoica por otras entidades nacionales, las cuales fueron: ICA, INVIMA, INS, Universidad Nacional, Universidad de los Andes y el Éxito. Internacionalmente la investigación también tuvo apoyo y financiación.<sup>47</sup>
- 4.1.12.** De igual manera, se encuentra probado que la tutelante sustentó su trabajo de grado el 22 de julio de 2010, culminando de esta manera de forma exitosa su Phd. Lo cual se puede evidenciar con el diploma aportado en sede de tutela (folio 87, cuaderno no. 2).
- 4.1.13.** En reconocimiento a los méritos académicos y logros científicos de la investigadora María del Pilar Donado Godoy, Colciencias mediante oficio del 2 de agosto de 2012, le notifica la condonación del 100% del crédito educativo, del cual fue beneficiaria.
- 4.1.14.** Afirma la actora que después de haber finalizado con éxito su Phd y cumplir con todas las exigencias de Corpoica, se entera a finales del año 2009, que dicha entidad había adelantado en contra de su madre y ella un proceso ejecutivo singular en el año 2007, por la suma de doscientos veintiséis millones veintiocho mil diez pesos (\$226.028.010), por concepto del capital contenido en el pagaré que respaldaba la “*carta de compromiso*”.
- 4.1.15.** Sostiene que en la demanda ejecutiva se señaló de “*manera temeraria que a la fecha la demandada MARÍA DEL PILAR DONADO GODOY ha incumplido en su totalidad con lo acordado*”. Añade que Corpoica llenó los espacios en blanco en el pagaré, con fecha de vencimiento 11 de septiembre de 2006, fecha en la cual la investigadora aún se encontraba por fuera del país realizando sus estudios de doctorado (Pues como quedó probado ella se reincorporó a sus labores en Corpoica el 30 de octubre de la misma anualidad).

<sup>47</sup> La financiaron entre otros: Organización Panamericana de Salud OPS, la Organización Mundial de la Salud, la Agencia Canadiense de Salud pública con su programa integrado de vigilancia de resistencia a antimicrobianos y el centro para el control de enfermedades con NARMS.

- 4.1.16.** Afirma la tutelante que el proceso ejecutivo terminó con fallo a favor de Corpoica en el año 2013, ordenándose “*seguir adelante con la ejecución*”, no obstante, la actora presentó nulidad por notificación ilegal, con suplantación de firma de su codeudora (su madre). Situación que originó un proceso penal que aún se encuentra en curso.
- 4.1.17.** Se encuentra acreditado que la liquidación del crédito de la investigadora a 31 de julio de 2013, asciende a la suma de seiscientos treinta y cuatro millones ciento sesenta y ocho mil setecientos cincuenta y ocho pesos con seis centavos (\$634.168.758.06).
- 4.1.18.** Que Corpoica solicita a la actora un acuerdo de pago, sin embargo ésta se niega a firmarlo toda vez que no responde a su juicio con la realidad de los hechos, ya que ella en ningún momento incumplió con sus obligaciones contractuales pues: (i) regresó al país en la fecha estipulada; (ii) se reincorporó a sus labores en Corpoica; (iii) terminó su doctorado; y (iv) Corpoica se ha beneficiado económicamente con su trabajo de tesis (folios 102-104, cuaderno No. 2).
- 4.1.19.** En el informe allegado a este despacho, la accionante, informa que fue nominada por la Organización Mundial de la Salud OMS (World Health Organization –WHO) como miembro del Grupo Asesor de la OMS sobre Vigilancia Integrada de la Resistencia a los Antimicrobianos (AGISAR) del año 2014 al año 2019, hecho que es un gran logro para Colombia, para Corpoica institución en la que labora y para ella misma.
- 4.1.20.** De las pruebas anexadas, también se puede extraer que la tesis doctoral de la actora ha sido resaltada y ha generado reconocimientos tanto para nuestro país como para Corpoica, hasta el punto que la actora aún se encuentra laborando en dicha institución. Como soporte de ello se encuentran los proyectos que la actora y su grupo de trabajo han gestionado desde su regreso al país el 30 de octubre del año 2006<sup>48</sup>.
- 4.1.21.** Por último, del informe enviado por Migración Colombia, se puede evidenciar que la accionante en el año 2007, se encontraba fuera del país (Folios 18-19, cuaderno No. 1).

## **4.2. EXAMEN DE PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA**

<sup>48</sup> Entre otros, “*Convenio con la Universidad de Georgia para desarrollar el proyecto de Salmonella sp. En carne de pollo de puntos de venta en Colombia. Inicio: septiembre de 2010. Fin: abril de 2013; Convenio con la Universidad de Georgia para desarrollar el proyecto de Salmonella sp. En carne de pollo de puntos de venta en Colombia. Inicio: junio de 2011. Fin: junio de 2012, agosto de la misma anualidad; Prevalence, Resistance Patterns and Risk Factors for Antimicrobial Resistance in Poultry Farms and Retail Chicken Meat in Colombia and Molecular Characterization of Salmonella Paratyphi B and Salmonella Heidelberg Inicio: Enero 2008. Fin: Enero 2010*”.

#### 4.2.1. Legitimación en la causa por activa

Los artículos 86 constitucional y 10° del Decreto 2591 de 1991 indican que es titular de la acción de tutela cualquier persona a la que sus derechos fundamentales le resulten vulnerados o amenazados. Estas personas pueden invocar directamente el amparo constitucional o pueden hacerlo a través de terceros que sean sus apoderados, representantes o agentes oficiosos, para el caso de las personas que no se encuentran en condiciones de interponer la acción por sí mismas.

En virtud de lo establecido precedentemente, encuentra la Sala que la tutelante se encuentra legitimada para representar sus propios intereses, puesto que es la titular de los derechos y la decisión proferida en su contra está afectando sus intereses económicos e incluso su salud. Por tanto, el caso objeto de estudio sí cumple con este requisito.

En el caso del señor Fargetton, esposo de la tutelante, no está legitimado para actuar, pues sus derechos fundamentales no se han visto afectados por la decisión de Corpoica.

#### 4.2.2. Legitimación en la causa por pasiva

Con respecto a quién va dirigida la acción de tutela, el artículo 13 del Decreto 2591 de 1991 expresa que: *“se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental (...)”*.

Por su parte, la Corte Constitucional en la Sentencia T- 416 de 1997<sup>49</sup> explicó en qué consiste la legitimación por pasiva así:

*“La legitimación pasiva se consagra como la facultad procesal que le atribuye al demandado la posibilidad de desconocer o controvertir la reclamación que el actor le dirige mediante la demanda sobre una pretensión de contenido material”*

En el caso estudiado se demandó a la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, Corpoica, entidad pública descentralizada de participación mixta sin ánimo de lucro, pues a juicio de la accionante, es dicha entidad la presunta vulneradora de sus derechos fundamentales, al actuar de mala fe e iniciar sorpresivamente un proceso ejecutivo en su contra sin tener en cuenta la situación específica de la accionante y los créditos que dicha institución logró

---

<sup>49</sup>MP. Antonio Barrera Carbonell

con el trabajo de tesis presentado por su funcionaria. Aunado a lo anterior, la entidad demandada es una autoridad pública, de modo que se cumplen las reglas de legitimación por pasiva.

#### 4.2.3. Examen de inmediatez

La inmediatez es una condición de procedencia de la acción de tutela, creada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como herramienta para cumplir con el propósito de la Carta Política de hacer de la acción de tutela un medio de amparo de derechos fundamentales que opere de manera rápida, inmediata y eficaz.

Por ello, es indispensable estudiar cada caso en concreto, toda vez que es necesario que la acción sea promovida dentro de un término razonable, prudencial y cercano a la ocurrencia de los hechos que se consideran vulneratorios de derechos fundamentales, con el fin de evitar que el transcurso del tiempo desvirtúe la transgresión o amenaza de los derechos. En consecuencia, ante la injustificada demora en la interposición de la acción, se vuelve improcedente el mecanismo extraordinario, por ende, se debe acudir a los mecanismos ordinarios de defensa judicial.

A propósito de este requisito de procedibilidad de la acción de tutela, la Corte Constitucional en la Sentencia T- 792 de 2009<sup>50</sup> estableció que:

*“la jurisprudencia constitucional ha enfatizado en el hecho de que el mismo exige que la acción sea promovida de manera oportuna, esto es, dentro de un término razonable luego de la ocurrencia de los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos. Esa relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el supuesto vulnerador de los derechos fundamentales, debe evaluarse, según ha dicho la Corte, en cada caso concreto, con plena observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad”.*

Frente al argumento de la ausencia del requisito de inmediatez, esta Sala considera que aunque han transcurrido cuatro (4) años desde que la accionante tuvo conocimiento del proceso ejecutivo que se había surtido en su contra, durante dicho tiempo ha realizado diferentes actuaciones frente a Corpoica y el juzgado que conoció del proceso ejecutivo, tendientes a ejercer su derecho a la defensa y contradicción, el cual no pudo ser ejercido durante el transcurso del mencionado proceso debido a su desconocimiento. Por tanto, al tener conocimiento del mismo, solicitó

---

<sup>50</sup>MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

la nulidad por falta de notificación, sin embargo le fue negada debido a que en el recibo de notificación se encontraba la firma de su codeudora (su madre). Razón por la cual, instauró denuncia ante la Fiscalía, con la finalidad de que este ente investigara sobre la autenticidad en las firmas de los recibos de notificación personal, lo mismo que el fraude procesal.

Además, el perjuicio es actual e inminente, pues la deuda de la tutelante asciende más o menos a los seiscientos millones de pesos (600.000.000), aún está a la espera de una solución a su problemática por parte de la entidad accionada, quien a pesar de beneficiarse económicamente con su investigación, le inició un proceso ejecutivo por incumplimiento de obligaciones contractuales. Situación que le ha generado a ella y a su núcleo familiar un gran desgaste emocional y económico, lo que le ha causado un deterioro en su salud y le ha llevado a un *“Trastorno mixto de ansiedad y depresión secundarios a estrés laboral”*.

#### 4.2.4. Examen de subsidiariedad

Esta Corporación ha señalado en repetidas ocasiones<sup>51</sup> que, como regla general, la tutela no es el mecanismo procedente para el estudio de controversias de tipo contractual, puesto que este no es el objeto de conocimiento del juez de amparo. Sin embargo, excepcionalmente se ha aceptado la procedencia del amparo en la medida en que el juez constitucional constate la presencia de un derecho fundamental el cual se considera presuntamente vulnerado, y se presente alguna de las siguientes hipótesis: **(i)** un inminente perjuicio irremediable y/o, **(ii)** la falta de idoneidad de los medios ordinarios de defensa.

Con base en lo anterior, la Sala estima que en el caso objeto de estudio, teniendo en cuenta que: **(i)** el proceso ejecutivo se surtió y fue fallado en contra de la accionante, la cual fue condenada a pagar la suma de \$ 222.028.010, **(ii)** que hoy en día la liquidación del crédito asciende a \$634.168.758.06 y, **(iii)** que se pueden decretar embargos y secuestros para hacer valer el mandamiento de pago, los otros mecanismos a los que eventualmente pueda acceder no son idóneos para lograr de manera oportuna y eficaz la protección de los derechos fundamentales de la señora María del Pilar Donado Godoy.

Por estas razones, la acción de tutela se torna en el medio eficaz para solicitar la protección de los derechos fundamentales de la peticionaria y su núcleo familiar, pues si bien es cierto la peticionaria podría acudir a

<sup>51</sup> Acerca de la improcedencia general de la tutela en materia contractual, consultar , entre otras muchas, las Sentencias T-219 de 1995, T-605 de 1995, T-307 de 1997, T-643 de 1998, T-625 de 2001, T-971 de 2001, T-1221 de 2001, T-1341 de 2001, T-104 de 2002 y T-168 de 2003.

un proceso ordinario, no parece un mecanismo idóneo dado el paso del tiempo y el tipo de controversia.

#### 4.2.5. ANÁLISIS DE LA VULNERACIÓN ALEGADA

De las pruebas allegadas al proceso<sup>52</sup>, se encuentra acreditado tal y como se expresó anteriormente que en este caso la controversia objeto de estudio no versa sobre las decisiones del proceso ejecutivo adelantado por Corpoica en contra de la señora María del Pilar Donado Godoy, sino que versan sobre la actuación de la accionada, quien declaró el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Carta de Compromiso suscrita entre las partes a pesar de que: **(i)** la peticionaria regresó al país en la fecha acordada posteriormente (30 de octubre de 2006), **(ii)** se vinculó nuevamente a la institución, **(iii)** realizó su proyecto de investigación con la entidad, **(iv)** le compartió los respectivos créditos y se lucró con los resultados de dicha investigación, y **(v)** culminó su doctorado en el año 2010.

Teniendo en cuenta lo descrito, procede la Sala a determinar si la actuación de Corpoica, mediante la cual declaró el incumplimiento de las obligaciones pactadas y en consecuencia inició un proceso ejecutivo, vulnera los derechos fundamentales de la tutelante.

Encuentra la Sala que en el caso objeto de estudio la actuación de Corpoica ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionante, a saber:

En primer lugar, ha vulnerado el principio de buena fe que rige no sólo las actuaciones contractuales, sino también la relación entre empleador y trabajador, al declarar el incumplimiento de las obligaciones contractuales e iniciar un proceso ejecutivo sin tener en cuenta las condiciones especiales de la peticionaria, la finalidad del contrato que no era otra sino la investigación y el aporte que la misma iba a generar tanto en la entidad accionada como en el desarrollo del país.

Situación que también genera un desincentivo para aquellas personas que quieran realizar doctorados fuera del país, pues al regresar y reincorporarse a sus trabajos, tienen una deuda que asciende su patrimonio, tal y como sucedió en el caso objeto de estudio, que la actora en aras de generar conocimiento, cultura y profundizar en un tema que no había sido desarrollado en nuestro país, accedió a una beca para estudiar en el exterior, sin tener conocimiento en un principio que

---

<sup>52</sup> Copia de la Carta de compromiso suscrita entre la accionante y Corpoica, mail enviados por la accionante al área de recursos humanos de la entidad, entre otros.

dicha iniciativa iba a desencadenar en un perjuicio económico gigantesco. Este actuar contraviene tal y como se indicó en la parte considerativa de esta providencia el deber que tiene el Estado de garantizar el fomento de la ciencia y la tecnología como instrumento del derecho a la educación. En palabras de este Alto Tribunal, “[...] *el Estado tiene el deber de garantizar el fomento a la ciencia y la tecnología como un instrumento eficaz para consolidar y materializar el derecho a la educación, cuya función social (art. 67) incluye el crear condiciones que posibiliten a los individuos desenvolverse en un contexto social en el cual los principios de heterogeneidad y pluralismo que caracterizan a nuestra Constitución se orientan hacia la construcción de un orden social inclusivo*”<sup>53</sup>.

Igualmente, como resultado del fomento de la globalización, tal y como se resaltó anteriormente, la educación a nivel doctoral y de maestrías le exige al país contar con una fuerte planta de profesionales capacitados en estos niveles, ya que en la actualidad no cuenta con los suficientes investigadores calificados<sup>54</sup>. Razón por la cual, el Gobierno a través de instituciones como Colciencias ha enfatizado en formar investigadores en programas doctorales y de maestría a nivel internacional e investigadores en programas doctorales a nivel nacional.<sup>55</sup>

En segundo lugar, ha vulnerado el derecho al debido proceso de la tutelante. Pues no tuvo en cuenta la intención de la peticionaria de cumplir de buena fe con sus obligaciones, ya que en reiteradas ocasiones solicitó una ampliación del tiempo de estudios, para efectos de culminar su trabajo de grado y poder reintegrarse tal y como lo exigía la carta de compromiso,<sup>56</sup> solicitud a la cual la entidad no accedió, sino que inició sin justificación alguna un proceso ejecutivo en su contra por el presunto incumplimiento de las obligaciones contenidas en la mencionada carta, sin tener en cuenta que la actora sí cumplió con las obligaciones impuestas por la accionada, pues regresó al país en el tiempo estipulado, se reincorporó a la institución y los créditos de su investigación fueron para la misma.

<sup>53</sup> Sentencia T-677 de 2004, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>54</sup> Jaramillo Salazar, Hernán. La formación de posgrado en Colombia: maestrías y doctorados. Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad – CTS. ISSN: 1850-0013. Buenos Aires, Vol. 5, Num. 13. Septiembre 2009. Pág. 3

<sup>55</sup> Jaramillo Salazar, Hernán. La formación de posgrado en Colombia: maestrías y doctorados. Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad – CTS. ISSN: 1850-0013. Buenos Aires, Vol. 5, Num. 13. Septiembre 2009. Pág. 3

<sup>56</sup> En el numeral séptimo de la Carta de Compromiso se estipuló, entre otros los siguientes compromisos: “[...] la investigadora se compromete a: a) Regresar al país y reincorporarse a Corpoica, b) Trabajar en el proyecto de investigación acordado entre la universidad y Corpoica, el cual hace parte integral de la programación de la Corporación, c) Cumplir con el plan académico determinado por la Universidad de California, Davis, el cual se centrará en el Área de Salud Animal, f) enviar a la oficina Asesora de Desarrollo institucional y Gestión Humana dos (2) copias de su Tesis de Grado, en los treinta días siguientes a su reincorporación [...]”

Es de anotar que Corpoica tampoco tuvo en cuenta que una de las garantías del debido proceso es que los contratos se interpreten y ejecuten conforme a sus finalidades. En este caso la finalidad del contrato estaba ligada a los deberes estatales de promover la educación superior y fomentar la ciencia y la tecnología.

En tercer lugar, existe una desproporción en la exigencia de Corpoica, pues se le impuso a la tutelante: terminar en tres (3) años y medio un doctorado en Estados Unidos. La entidad pasó por alto que es imposible culminar un programa de doctorado en Estados Unidos en ese tiempo, pues el promedio de duración de estos programas es entre cinco (5) y seis (6) años, situación que fue reiterada por el profesor de epidemiología Ian A. Gardner, mediante la cual certifica que para culminar el programa de PhD en Epidemiología en la UC Davis requiere un mínimo de cinco (5) años y el promedio de los estudiantes para completar su PhD es de seis (6)<sup>57</sup>.

En cuarto lugar, de las pruebas allegadas en el proceso y en sede de revisión, se puede constatar que la investigación de la accionante ha generado en el país grandes contribuciones a nivel económico como educativo. A continuación se enunciarán algunas de las contribuciones que ha generado la actora al país y a su entidad empleadora: Convenios con la Universidad de Georgia, Convenio con OPS/OMS, Convenio con el MADR, Convenio con la Federación Nacional de Avicultores, Convenio de cooperación técnica con países de la Comunidad Andina, entre otros. De igual forma a dictado desde su regreso y la culminación de su trabajo de grado diferentes conferencias a nivel nacional e internacional, así como tesis de grado.

Por último en sede de revisión, allegó al despacho documento mediante el cual informa que fue nominada por la Organización Mundial de la Salud OMS (World Health Organization –WHO) como miembro del Grupo Asesor de la OMS sobre Vigilancia Integrada de la Resistencia a los Antimicrobianos (AGISAR) del año 2014 al año 2019, hecho que es un gran logro para Colombia, para Corpoica institución en la que labora y para ella misma.

De lo descrito se puede evidenciar que la labor realizada por la señora Donado Godoy ha generado una serie de ventajas que han desencadenado en reconocimientos a nivel mundial de nuestro país y de la institución empleadora, razón por la cual, esta Sala considera desproporcionada la actuación de Corpoica, toda vez que la tutelante cumplió con la

---

<sup>57</sup> Folios 11-12, cuaderno No. 2.

obligación inicial y como resultado de dichos estudios ha incrementado la participación internacional de Colombia en asuntos de Antimicrobianos en otros países.

En este orden de ideas, considera la Sala que la sola verificación del incumplimiento no es razón suficiente para que se presuma el incumplimiento del becario en la observancia de sus deberes contractuales y, en consecuencia, se proceda a recuperar el dinero invertido en la formación del mismo, pues en los casos en los que los becarios soliciten la revisión de la decisión debido a circunstancias que, estando por fuera de su ámbito de determinación, dificultan el cumplimiento del requisito, la aplicación de la potestad y sus consecuencias, no puede hacerse de manera objetiva, sino que debe valorarse la situación concreta a fin de establecer si la culpa del incumplimiento recae o no únicamente en cabeza del becario<sup>58</sup>. Al respecto, esta Corte en Sentencia T-677 de 2004<sup>59</sup> indicó:

*“[...] no puede en materia de créditos educativos, aplicarse una responsabilidad objetiva que implique decretar automática y unilateralmente, el incumplimiento y la eventual terminación del contrato, cuando lo que está de por medio es la necesidad de efectuar un análisis de caso que permita establecer si se están desarrollando o no las finalidades constitucionales relativas a la ciencia y a la tecnología. En esta medida, son esenciales los elementos subjetivos de la conducta, como la culpabilidad, la intencionalidad y la imputabilidad”.*

En consecuencia, es deber de la entidad que otorgó la beca o una parte de ella, en este caso Corpoica, demostrar que el incumplimiento no se presentó por causas ajenas a la voluntad del becario y que su comportamiento no fue diligente en la medida en que no aprovecharon las oportunidades, ni tomaron las precauciones y el cuidado que les correspondía.

De esta manera, en el caso objeto de estudio, la declaración de incumplimiento de las obligaciones, por no haberse presentado en la fecha pactada, desconoce el derecho fundamental de la accionante por: (i) la aplicación de dicha medida se produjo sin tener en cuenta las condiciones especiales de la actora, ya que la fecha pactada (23 de octubre de 2006) se encontraba en Edimburgo, Escocia, realizando labores investigativas, de las cuales dependía el desarrollo de su trabajo de tesis. Razón por la cual, solicitó un término de ocho (08) días para reintegrarse, fecha en la cual se

<sup>58</sup> Cfr. T-677 de 2004.

<sup>59</sup> MP, Marco Gerardo Monroy Cabra

vinculó nuevamente a la institución (30 de octubre de 2006) y, (ii) Corpoica se excedió en la aplicación de formalidades procesales, vulnerando con ello derechos fundamentales de la actora, como el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, recayendo con su actuación en un *exceso ritual manifiesto*, pues declaró el incumplimiento porque la actora no se presentó la fecha estipulada en el contrato sino ocho (8) días después, desconociendo con su actuar su imposibilidad de reincorporarse por encontrarse realizando labores investigativas. Sobre este punto esta Corte se ha manifestado en varias ocasiones<sup>60</sup>, al respecto ha señalado:

*“Si bien las formalidades o ritos dentro de los procesos judiciales son relevantes en la medida que buscan garantizar el respeto de un debido proceso, las autoridades judiciales no pueden sacrificar injustificadamente derechos subjetivos al aplicar dichas formalidades, pues precisamente el fin del derecho procesal es contribuir a la realización de los mismos y fortalecer la obtención de una verdadera justicia material. De manera que, cuando se aplican taxativamente las normas procesales, desplazando con ello el amparo de los derechos de las personas, es decir, cuando la aplicación de una norma procedimental se convierte en una forma adversa a los derechos de los individuos, se configura un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto que hace procedente la acción de tutela contra providencias judiciales, correspondiéndole entonces, al juez constitucional, obviar la aplicación de la regla procesal en beneficio de tales garantías<sup>61</sup>.*

*Este defecto, según la jurisprudencia de esta Corporación, se configura cuando “(...) un funcionario utiliza o concibe los procedimientos como un obstáculo para la eficacia del derecho sustancial y por esta vía, sus actuaciones devienen en una denegación de justicia”; En ese sentido, el funcionario judicial incurre en un defecto procedimental por exceso ritual manifiesto:*

*“(...) cuando (i) no tiene presente que el derecho procesal es un medio para la realización efectiva de los derechos de los ciudadanos, (ii) renuncia conscientemente a la verdad jurídica objetiva pese a los hechos probados en el caso*

<sup>60</sup> T-268 de 2010, T-213 de 2012, T-363 de 2013 y T-747 de 2013, entre otras.

<sup>61</sup> T-747 de 2013, MP, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

*concreto, (iii) por la aplicación en exceso rigurosa del derecho procesal, (iv) pese a que dicha actuación devenga en el desconocimiento de derechos fundamentales”* (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Teniendo en cuenta lo mencionado, encuentra la Sala que Corpoica: **en primer lugar**, vulneró los derechos fundamentales de la accionante al iniciarle un proceso ejecutivo por incumplimiento de las obligaciones contractuales, sin notificarle de su iniciación, **en segundo lugar**, actuó desproporcionadamente al declarar incumplimiento porque la actora no terminó sus estudios en el tiempo estipulado, desconociendo con ello el límite temporal más o menos aplicable a los estudios de doctorado en Estados Unidos, esto es de cinco (5) a seis (6) años y, **en tercer lugar**, no tuvo en cuenta que la tutelante se vinculó nuevamente a la institución y los beneficios económicos que su investigación ha generado al país a la misma entidad accionada .

En esta medida, no es proporcionado que Corpoica pase por alto los logros obtenidos por la becaria, tanto por su incidencia e importancia para la cultura, la ciencia y la técnica nacionales, como porque el estudio de factibilidad de la condonación de un 50% del crédito se estaría haciendo depender de un juicio de responsabilidad objetiva y de factores ajenos a la conducta y autodeterminación de la becaria. Es más ha sido tanto el aporte de la misma que Colciencias le condonó el 100% de su parte de la beca, razón por la cual no es dable que una institución que se ha visto tan beneficiada por los logros de la señora Donado, hasta el punto de continuar laborando con ellos, haya actuado de mala fe con la misma y se niegue a condonar su parte de la deuda basándose en requisitos evidentemente sustanciales.

Lo anterior, sin ponderar que una vez se exige coactivamente el crédito y este es efectivamente cancelado, se propicia la desvinculación total del investigador de los fines científicos del país, puesto que el becario no guarda ya ninguna razón para mantener vínculos científicos con éste. Así entonces, incluso durante el período de pago de su crédito no existe vínculo científico ya que en esta instancia ya se han cortado todos los nexos con el sistema de ciencia y tecnología, permaneciendo únicamente el económico, cuyo fin está condicionado a su pago, más no a ningún tipo de desarrollo en proyectos conjuntos o de investigación. Causando con su actuar un desincentivo para que las personas se preparen en el exterior y regresen al país aportar sus conocimientos científicos y de esta manera contribuyendo a los investigadores colombianos se radiquen en otros países, donde si le otorguen un valor a sus conocimientos.

En consecuencia, si bien la declaratoria de incumplimiento del contrato se encontraba dentro de las competencias de Corpoica, la Sala advierte que ésta se debió realizarse respetando el principio de proporcionalidad, conforme al análisis del cumplimiento del objetivo superior y del grado de incumplimiento respecto del contexto, a fin de no caer en el ámbito de la responsabilidad objetiva que haría de la aplicación de la consecuencia jurídica prescrita en el contrato, una decisión desproporcionada, en desconocimiento del derecho al debido proceso.

Sobre este punto, considera la Sala importante reiterar lo mencionado en la Sentencia T-677 de 2004<sup>62</sup>, oportunidad en la que se estudió un caso similar al expuesto y que sirvió como fundamento jurídico para el análisis hoy desarrollado. En aquel momento la Corte Constitucional enfatizó en que:

*“el análisis anterior no implica, en modo alguno, que el procedimiento vigente para la imposición de las consecuencias de la potestad excepcional pueda ser desconocido por los becarios. Antes bien, como se anotó anteriormente, es un parámetro fundamental en el desarrollo de políticas para el fomento y difusión de la ciencia y la tecnología en Colombia. La Sala se concreta a especificar las condiciones en las cuales la cancelación de la condición de becaria no puede ser impuesta so pena de ir en contravía de la Constitución. En este punto, la Sala advierte que las anteriores consideraciones no tienen incidencia alguna respecto del régimen relativo a la condonación como instrumento que garantiza las finalidades constitucionales de la ciencia y la tecnología, ni limitan el pleno ejercicio de las facultades de Colciencias para regular estrictamente el retorno de los becarios – como se señaló en los considerandos respecto de la importancia de este requisito- a fin de materializar la finalidad constitucional del sistema de becas, sino que se circunscribe a precisar las circunstancias en las cuales no es posible, conforme a la Constitución y en el contexto particular de las condiciones del requisito exigido, imponer la cancelación de la beca-crédito de manera objetiva”.*

Con base en lo expuesto, esta Sala concederá la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, a la buena fe y al acceso a la administración de justicia de la señora María del Pilar Donado Godoy. En consecuencia, revocará la decisión proferida por la Sección Primera,

---

<sup>62</sup> MP, Marco Gerardo Monroy Cabra.

Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el siete (7) de abril de dos mil catorce (2014), que confirmó la decisión de primera instancia proferida el dieciocho (18) de marzo de dos mil catorce (2014), por la Sala Segunda del Juzgado Dieciocho Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, que rechazó por improcedente la acción de tutela incoada por María del Pilar Donado Godoy y otro, en contra de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria.

De igual forma, se ordenará a Corpoica que reinicie el proceso de evaluación de la situación de la becaria respecto de la procedencia o no de la condonación del crédito educativo, tomando en consideración los aspectos relacionados en la parte considerativa de esta sentencia.

#### **4.2.6. Conclusiones**

La Sala concederá la tutela a los derechos fundamentales al debido proceso, a la buena fe y al acceso a la administración de justicia de la señora María del Pilar Donado Godoy, por las siguientes razones:

En primer lugar, la Sala observó que la controversia en realidad no versaba sobre las decisiones del proceso ejecutivo, sino sobre la actuación de Corpoica, quien a pesar de hacer que la peticionaria regresara al país, se vinculara nuevamente a la institución e hiciera su proyecto de investigación con la entidad, compartiéndole los respectivos créditos, no actuó de buena fe y sorpresivamente inició un proceso ejecutivo. En su contra por incumplimiento de las obligaciones contractuales.

En segundo lugar, se pudo constatar que: (i) la tutelante cumplió con las exigencias que le hizo la entidad, (ii) la entidad le aplicó una suerte de responsabilidad objetiva, ya que no tuvo en cuenta la intención de cumplir de buena fe sus obligaciones, (iii) la entidad pasó por alto que es imposible culminar un programa de doctorado en Estados Unidos en tan sólo 3 años (el promedio de duración de estos programas es entre 5 y 7 años) y (iv) la entidad pasó por alto los logros académicos y económicos obtenidos como fruto de la investigación realizada por su funcionaria.

En tercer lugar, si bien es cierto existía un compromiso contractual entre las partes y la actora se presentó ocho días después de lo pactado, lo hizo con previo aviso a la entidad y además la declaración de incumplimiento se produjo sin tener en cuenta las condiciones especiales de la actora, ya que la fecha pactada (23 de octubre de 2006) se encontraba en Edimburgo, Escocia, realizando labores investigativas,

de las cuales dependía el desarrollo de su trabajo de tesis. De igual forma, en este punto la entidad accionada se excedió en la aplicación de formalidades procesales, vulnerando con ello derechos fundamentales de la actora, como el debido proceso y el acceso a la administración de justicia, recayendo con su actuación en un *exceso ritual manifiesto*.

Por último, la Sala también advirtió, que no es de recibo que Corpoica, pasara por alto los logros obtenidos por la becaria, tanto por su incidencia e importancia para la cultura, la ciencia y la técnica nacionales, como porque el estudio de factibilidad de la condonación de un 50% del crédito se estaría haciendo depender de un juicio de responsabilidad objetiva y de factores ajenos a la conducta y autodeterminación de la misma. En este punto, resaltó que debido a la importancia para el desarrollo de la ciencia y la tecnología que la investigación generó a nuestro país, Colciencias le condonó el 100% de su parte de la beca.

Con base en lo expuesto, se concederá la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, a la buena fe y al acceso a la administración de justicia de la señora María del Pilar Donado Godoy. En consecuencia, se revocará la decisión proferida por la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el siete (7) de abril de dos mil catorce (2014), que confirmó la decisión de primera instancia.

De igual forma, se ordenará a Corpoica que reinicie el proceso de evaluación de la situación de la becaria respecto de la procedencia o no de la condonación del crédito educativo, tomando en consideración los aspectos relacionados en la parte considerativa de esta sentencia.

## 5. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

### RESUELVE:

**PRIMERO: REVOCAR** la decisión proferida por la Sección Primera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el siete (7) de abril de dos mil catorce (2014), que confirmó la decisión de primera instancia proferida el dieciocho (18) de marzo de dos mil catorce (2014), por la Sala Segunda del Juzgado Dieciocho Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá, que rechazó por improcedente la acción de tutela incoada por María del Pilar Donado Godoy y otro, en contra de la Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria. En su lugar, **CONCEDER** el amparo a los

derechos fundamentales al debido proceso, a la buena fe y al acceso a la administración de justicia de la señora María del Pilar Donado Godoy, de conformidad con las consideraciones de esta providencia.

**SEGUNDO: ORDENAR** a Corpoica que reinicie el proceso de evaluación de la situación de la becaria respecto de la procedencia o no de la condonación del crédito educativo, tomando en consideración los aspectos relacionados en la parte considerativa de esta sentencia, teniendo en cuenta que se pudo constatar que: **(i)** la tutelante cumplió con las exigencias que le hizo la entidad, **(ii)** la entidad le aplicó una suerte de responsabilidad objetiva, ya que no tuvo en cuenta la intención de cumplir de buena fe sus obligaciones, **(iii)** la entidad pasó por alto que es imposible culminar un programa de doctorado en Estados Unidos en tan sólo 3 años (el promedio de duración de estos programas es entre 5 y 7 años) y **(iv)** la entidad pasó por alto los logros académicos y económicos obtenidos como fruto de la investigación realizada por su funcionaria.

**TERCERO:** Líbrense por Secretaría, las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Magistrada (E)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado  
*Ausente en comisión*

ANDRÉS MUTIS VANEGAS  
Secretario General

