



Bogotá, D.C., 12 JUN 2018

Señores
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL
E. S. D.

REF: Demanda de inconstitucionalidad parcial contra los artículos 86 de la Ley 30 de 1992 y 61 de la Ley 1753 de 2015

Demandante: Camilo Blanco.

Magistrado Ponente: Carlos Libardo Bernal Pulido.

Expediente: D-12127.

Concepto № - 6395

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242, numeral 2, y 278, numeral 5, de la Constitución Política, rindo concepto en relación con la demanda instaurada por el ciudadano Camilo Blanco, quien, en ejercicio de la acción pública contemplada en los artículos 40-6, y 242-1, ibídem, solicita que se declare la inexecutable parcial de los artículos 86 de la Ley 30 de 1992 y 61 de la Ley 1753 de 2015, cuyos textos se transcriben a continuación, subrayando lo demandado:

LEY 30 DE 1992

Diario Oficial No. 40.700 de 29 de diciembre de 1992

"Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior".

**El Congreso de Colombia,
DECRETA:**

TÍTULO TERCERO

Del régimen especial de las universidades del Estado y de las otras instituciones de educación superior estatales u oficiales

CAPÍTULO V

Del régimen financiero

Artículo 86. Modificado por el art. 223, Ley 1753 de 2015. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un



Concepto 12 - 5395

incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.

PARÁGRAFO. En todo caso la Nación y las entidades territoriales podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el financiamiento de infraestructura de universidades públicas, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo”.

LEY 1753 DE 2015

Diario Oficial No. 49.538 de 9 de junio de 2015

Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
DECRETA:**

**TÍTULO III.
MECANISMOS PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN.
CAPÍTULO II.
MOVILIDAD SOCIAL.**

ARTÍCULO 61. FOCALIZACIÓN DE SUBSIDIOS A LOS CRÉDITOS DEL ICETEX. Los beneficiarios de créditos de educación superior que se encuentren en los estratos 1, 2, y 3, priorizados en el Sisbén, dentro de los puntos de corte establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, y que terminen su programa, solo pagarán el capital prestado durante su periodo de estudios, más la inflación causada de acuerdo con los datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), correspondientes al periodo de amortización.

El Gobierno nacional propenderá por un aumento de cobertura de los créditos del Icetex entre la población no focalizada por el subsidio con el objeto de ampliar el otorgamiento de créditos. El Icetex podrá ofrecer opciones de crédito sin amortizaciones durante el periodo de estudios, sin exigencia de colaterales, que podrá incluir apoyos de sostenimiento diferenciales por el municipio o distrito de origen del beneficiario, y que cubran la totalidad de costos del programa de estudios. El Icetex garantizará acceso preferente a estos beneficios para quienes estén matriculados en programas o instituciones con acreditación de alta calidad.

Asimismo, con el propósito de incentivar la permanencia y calidad, se concederá una condonación de la deuda de los créditos de Educación Superior otorgados a través del Icetex, de acuerdo con lo que reglamente el Gobierno nacional, a las personas que cumplan los siguientes requisitos:



Concepto - 6395

1. Estar en los estratos 1, 2, y 3, priorizados en el Sisbén, dentro de los puntos de corte establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, al momento del otorgamiento del crédito.

2. Que los resultados de las pruebas Saber Pro estén ubicados en el decil superior en su respectiva área.

3. Haber terminado su programa educativo en el periodo señalado para el mismo.

La Nación garantizará y destinará al Icetex los recursos requeridos para compensar los ingresos que deja de percibir por los conceptos anteriores.

Desde 2018 los créditos y becas financiados por el Icetex estarán destinados únicamente a financiar programas que cuenten con acreditación o en su defecto programas en instituciones de educación acreditadas institucionalmente.

PARÁGRAFO 1o. Los créditos de educación superior otorgados a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, continuarán con las mismas condiciones que obtuvieron al momento de su otorgamiento.

PARÁGRAFO 2o. Las tasas de interés que aplica el Icetex deberán estar siempre por debajo de las tasas de interés comerciales para créditos educativos o de libre inversión que ofrezca el mercado. Los márgenes que se establezcan no podrán obedecer a fines de lucro y tendrán por objeto garantizar la sostenibilidad y viabilidad financiera del sistema de créditos e incentivos que ofrece el Icetex.

1. Planteamientos de la demanda:

El ciudadano Camilo Blanco solicitó que se declarara la inexequibilidad de los artículos 53, 54 y 86 de la Ley 30 de 1992 y de los artículos 61 y 222 de la Ley 1753 de 2015. Sin embargo, la Corte Constitucional inadmitió, y posteriormente rechazó, los cargos dirigidos contra los artículos 53 y 54 de la Ley 30, y 61 y 222 de la Ley 1753, motivo por el cual, el Ministerio Público únicamente se referirá a los cargos restantes.

Tampoco se tendrá en cuenta la solicitud de declaratoria de estado de cosas inconstitucional del sistema educativo universitario, habida cuenta de que esta petición estaba fundamentada sobre la base de todos los cargos planteados, la mayoría de los cuales no fueron admitidos.

Así, en Auto del 19 de mayo de 2017, en primer lugar, la Corte Constitucional consideró que el cargo formulado contra el inciso segundo del artículo 86 de la Ley 30 cumple con los requisitos de las demandas



Concepto **Re - 6395**

instauradas por vulneración al principio de igualdad, motivo por el cual decidió admitirlo.

En segundo lugar, mediante la mencionada providencia resuelve admitir los cargos alegados contra el artículo 61 de la Ley 1753, a pesar de haber anunciado que sería inadmitido, luego de considerar que *“el demandando no ofrece razones concretas y específicas que permitan siquiera cuestionar la constitucionalidad del acceso preferente a los beneficios del Icetex para los estudiantes matriculados en programas o instituciones de alta calidad. El acto simplemente se limita a señalar que la disparidad en el acceso a recursos entre las distintas universidades, privadas y públicas, estas últimas del orden nacional y territorial, determinan la inconstitucionalidad de la disposición demandada, En tales términos, tampoco es posible verificar la existencia de una contradicción entre la norma acusada y los derechos fundamentales a la igualdad y la educación, así como el principio de autonomía universitaria”*.

1.1. Cargos contra el artículo 86 de la Ley 30 de 1992:

De acuerdo con la demanda, el segundo inciso del artículo 86 de la Ley 30, modificado por el artículo 223 de la Ley 1753, es contrario a los derechos a la igualdad, la educación y la autonomía universitaria, al establecer que *las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993*.

a) Violación a la igualdad:

Según el demandante, la norma cuestionada instaura entre las universidades públicas un sistema desigual de asignación de recursos, vulnerando el artículo 13 de la Constitución Política.

El accionante afirma que la regla presupuestal allí consignada desconoce la igualdad como principio de la función pública *“al establecer una política educativa de la educación superior discriminatoria y arbitraria”* y como derecho *“a[l] dar un tratamiento presupuestal diferenciado a los estudiantes de las universidades del centro del país y a los de las regiones o periferia”*.

Esta afirmación se apoya en que en la práctica, la aplicación del artículo 86 *“ha implicado diferencias abismales entre los recursos que trasfiere la nación*



Concepto **6395**

por estudiantes de universidades del centro del país y de las regiones (...). No obstante lo anterior, el sistema de acreditación sí es igualado, independientemente de dicha inequitativa distribución presupuesta⁹. Lo anterior, aduce el actor, se convierte en un círculo vicioso, pues parafraseando el libro 'Separados y desiguales' de Dejusticia, "las universidades privadas que cobran jugosas matrículas y las pocas públicas que tienen una asignación adecuada por cada estudiantes [sic], logran dichas acreditaciones y la concentración de recursos, y las universidades regionales, cada vez se empobrecen más y se les retiran sus acreditaciones, porque no tienen ni siquiera para pagar sus profesores".

Adicionalmente, señala que al aplicar el test de igualdad a la norma cuestionada, se evidencia su inconstitucionalidad:

- (i) *Patrón de igualdad o 'tertium comparationis':* las universidades públicas y sus estudiantes, como miembros del sistema de educación superior, quienes deberían contar con las mismas oportunidades de acceso, permanencia y calidad. Las universidades públicas son equiparables en su naturaleza jurídica, el servicio que prestan y la población que atienden.
- (ii) *Trato desigual entre iguales:* el artículo demandado establece un tratamiento desigual entre iguales, "pues de acuerdo [sic] con las cifras de transferencias de recursos, hoy la nación, transfiere a las Universidades del centro del país 1200% más por estudiante que a las universidades regionales".
- (iii) *Aplicación del test de igualdad:* la aplicación de la norma demandada "a [sic] traído como consecuencia que las regiones más apartadas del país, que históricamente han sido menospreciadas, reconocido así en los acuerdos de paz, se les asignen recursos pírricos y desiguales que acentúan aún más las desigualdades entre el centro y la periferia", por lo cual no cumple con los criterios de necesidad y adecuación. El lugar de origen se convierte en un elemento sospechoso de discriminación, cuando la medida tiene la virtualidad de determinar la calidad y el acceso a la educación.

b) Violación a la autonomía universitaria:

El actor arguye que "la regla de asignación de recursos (...) sólo estableció una variable temporal arbitraria, esto es, que las asignación de recursos nacionales y regionales se haría 'tomando como base los presupuestos de



Concepto **Re - 6395**

rentas y gastos, vigentes a partir de 1993', sin tener en cuenta variables objetivas como el número de maestros, la cobertura de estudiantes, los gastos de funcionamiento"; situación con la cual se vulneran facultades propias de la autonomía universitaria.

Así, considera que los condicionamientos económicos que impone lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 30 limitan la potestad de las universidades de darse sus propios estatutos; fijar las pautas para el nombramiento y designación de sus profesores y autoridades académicas y administrativas; seleccionar sus alumnos; señalar sus programas académicos formativos, docentes, científicos y culturales que regirán su actividad académica; asumir la elaboración, aprobación y manejo de sus presupuesto; y administrar sus propios bienes y recursos, pues todos estos factores no pueden ser determinados autónomamente con base en las necesidades académicas y científicas de la universidad, ni en las realidades y retos del país, sino que están supeditadas a un muy bajo presupuesto, convirtiéndose en *"meros pagadores de nómina de los recursos transferidos por el Estado"*.

c) Violación a la educación:

El accionante aduce que el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 desconoce los cuatro núcleos del derecho a la educación, esto es, la disponibilidad, la accesibilidad, la adaptabilidad y la calidad, *"en especial los aspectos de la calidad y la accesibilidad, en la medida que si los recursos de transferencia de la Nación y los gobiernos regionales, no están atados a aspectos objetivos que se encuentran íntimamente relacionados, con estos aspectos de la educación, como lo son la cobertura de estudiantes, la infraestructura, los docentes requeridos por estudiantes y la producción intelectual e investigativa, sino simplemente a una actualización en pesos de un año arbitrariamente definido (1993) las universidades no podrán ampliar el acceso a los estudiantes y si lo hacen lo hacen en detrimento de la calidad educativa"*.

1.2. Cargos contra el artículos 61 de la Ley 1753 de 2015:

A pesar de que el accionante subraya como demandado el apartado del artículo 61 del Plan Nacional de Desarrollo, que señala que *"el Icetex garantizará acceso preferente a estos beneficios para quienes estén matriculados en programas o instituciones con acreditación de alta calidad"*, sus argumentos se dirigen a censurar que *"desde el 2018 los créditos y becas*



Concepto ~~12~~ - 6395

financiados por el ICETEX estarán destinados únicamente a financiar programas que cuenten con acreditación o en su defecto programas en instituciones de educación acreditadas institucionalmente”, se entiende que la demanda de inconstitucionalidad se instauró en realidad contra el inciso quinto del artículo en cuestión.

El actor estima que el artículo 61 de la Ley 1753 es contrario a los derechos a la igualdad, la calidad educativa y la autonomía de las universidades públicas regionales, porque ello *“va a tender a marchitar las universidades regionales que por la insuficiencia de recursos a la que tiene sometida el gobierno nacional, cada vez más va tender a no obtener la acreditación de alta calidad, porque no cuenta con recursos que por lo menos garanticen sus gastos de funcionamiento”*.

2. Problema jurídico

De conformidad con los cargos señalados, corresponde resolver si son parcialmente inconstitucionales el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y el artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, por ser contrarios a la igualdad (art. 13 CP), la autonomía universitaria (art. 69 CP) y la educación (art. 67 CP).

3. Análisis constitucional

La Procuraduría General de la Nación analizará separadamente la exequibilidad de los artículos demandados, empleando el mismo esquema propuesto en la demanda.

3.1. Artículo 86 de la Ley 30 de 1992:

Para emitir el concepto sobre la constitucionalidad del inciso segundo del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, se empezará por exponer el contexto y significado de la regla presupuestal allí contenida, para posteriormente efectuar la respectiva confrontación de esta con la Constitución Política, en punto a la igualdad, la autonomía universitaria y la educación.

El inciso segundo del citado precepto dispone que la asignación de recursos que se señaló en 1993, continuaría rigiendo en los próximos años, pero actualizando el valor según la inflación anual, de acuerdo al IPC, como un mínimo de inversión en las universidades públicas por parte de los presupuestos tanto nacional como de las entidades territoriales.



Concepto 12 - 6395

Lo anterior implica que, por ejemplo, las entidades territoriales que no aportaban a las universidades públicas en el momento en que se expidió la norma, continúan sin hacerlo, y que sigue existiendo la proporción existente a esa fecha entre los recursos que reciben las universidades, entre otros.

A pesar de lo anterior, es importante tener en cuenta que el segundo inciso del artículo 86 de la Ley 30 no es la única fuente de financiación de las instituciones de educación superior públicas, pues conforme al inciso primero del mismo artículo, los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales cuentan con recursos provenientes de tres fuentes: (i) los aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión; (ii) los aportes de los entes territoriales; y (iii) los recursos y rentas propias de cada institución.

Así mismo, dentro de los recursos provenientes del Estado, el inciso segundo del artículo 86 tampoco es la única norma relativa a esta obligación, pues el artículo 87 dispone que *"a partir del sexto año (...) el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del producto interno bruto (...), de conformidad con los objetivos previstos para el sistema de universidades estatales u oficiales y en razón del mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran"*, en el marco del Sistema de Universidades del Estado.

Así mismo, ha habido esfuerzos normativos adicionales para aumentar los recursos que se destinan a la educación superior pública. Por ejemplo, el artículo 102 de la Ley 1819 de 2016 adicionó al Estatuto Tributario en el sentido que 0.6 puntos del 9% de la tarifa del Impuesto sobre la Renta y Complementarios de las personas jurídicas financie las instituciones de educación superior públicas para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y/o para financiar créditos beca a través del ICETEX. Así mismo, el segundo párrafo transitorio del artículo 142 de la Ley 1819 dispuso que la recaudación de tributos sobre la renta de las cooperativas en el año 2018 deberá ser destinada *"de manera autónoma por las propias cooperativas a financiar cupos y programas de educación superior públicas autorizadas por el Ministerio de Educación Nacional"*. Adicionalmente, el artículo 184 de la misma Ley 1819 de 2016 estableció que a partir de 2017 medio punto porcentual del recaudo del impuesto sobre las ventas (IVA) se destinaría a la financiación de la educación y que el 40% de ese recaudo iría dirigido a la financiación de la educación superior pública.

Sin embargo, en criterio del Ministerio Público, le asiste razón al demandante cuando afirma que la extensión en el tiempo de una regla



Concepto № - 6395

vigente al inicio de la década de los noventa, contribuye a que existan y se mantengan las desigualdades e inequidades entre las universidades ubicadas en todo el territorio nacional, en detrimento del acceso y la calidad de la educación en las universidades que llevan más de veinte años recibiendo menos recursos en relación con otras instituciones, en flagrante vulneración de los artículos 13 y 67 de la Constitución Política, como se explicará.

No sucede lo mismo en relación con el cargo por violación de la autonomía universitaria (art. 69 CP), el cual no está llamado a prosperar porque, a diferencia de los derechos a la educación y a la igualdad, la inversión de recursos por parte del Estado en las universidades públicas no puede ser alegada como la causa determinante de las limitadas condiciones económicas en las que estas instituciones adoptan sus decisiones autónomas, puesto que además de que los recursos no son los únicos presupuestos necesarios para el ejercicio de tal atribución constitucional, lo que las universidades públicas perciben por cuenta de estas inversiones no es la única fuente de financiación, como se explicará más adelante.

Rota la relación de causalidad entre lo consignado en el inciso segundo del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y la aludida vulneración de la autonomía universitaria, el Ministerio Público ahondará en las razones por las que considera que esta norma infringe los artículos 13 y 67 de la Constitución Política.

De acuerdo con la Carta, el Estado debe facilitar los mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas a la educación superior (art. 69); la solución de las necesidades insatisfechas en educación es uno de los objetivos fundamentales para lograr el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, como finalidades sociales del Estado (art. 366); y algunos ingresos de las entidades territoriales tienen destinación específica hacia la educación, entre otros servicios públicos, como el caso de las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores (art. 336), los recursos del Sistema General de Participaciones (art. 356) y los ingresos del Sistema General de Regalías (art. 361).

De lo anterior se desprende que al Estado le asiste la obligación de contribuir a la financiación de la educación, incluyendo la superior, para cumplir con su finalidad social, al garantizar el acceso a este servicio, lo cual se convierte en una de las principales herramientas del Estado en la promoción de las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, de tal manera que todas



Concepto 19 - 6395

las personas reciban la misma protección y trato de las autoridades y gocen de los mismos derechos, libertades y oportunidades (art. 13 CP).

La Constitución no prevé un sistema o mecanismo particular para la financiación estatal de la educación superior, por lo cual le corresponde al legislador regularlo, en virtud de la cláusula general de competencia establecida en el artículo 150 constitucional.

En tal sentido, al legislador goza de un amplio margen de configuración legislativa para idear la manera de cómo el Estado contribuye a financiar la educación superior, con miras a garantizar el acceso a este servicio de toda la población en condiciones de igualdad. Sin embargo, la regla escogida en el segundo inciso del artículo 86 de la Ley 30 tiene un vicio de inconstitucionalidad, que impide que sea reconocida como una opción legislativa válida dentro del ordenamiento jurídico, según se argumentará.

Esta norma, en principio, podría calificarse de positiva por contener una prohibición de regresividad, ya que impide que las universidades reciban menos recursos de los percibidos en el pasado para funcionamiento e inversión, según el primer inciso del mismo artículo, puesto que *"contiene una fórmula que busca lograr que [los] aportes del presupuesto nacional, y también los que provienen de los presupuesto de las entidades territoriales mantengan valor constante, por lo cual ordena tomar cada año, como base para determinar el monto de los aportes respectivos, los presupuestos correspondientes al año anterior, y traerlos a valor actual"*¹.

A pesar de no ser la única fuente de financiación estatal de la educación superior, y además de ser una regla que garantiza el incremento en pesos constantes de los aportes que reciben las universidades oficiales, también es una disposición que acoge como único criterio la asignación de los recursos asignados para ese fin en un momento determinado, sin consideración a otros aspectos relevantes para lograr el acceso progresivo y en condiciones de igualdad a la educación superior por parte de toda la población.

Para lograr este cometido constitucional no es suficiente con establecer una regla de no regresividad, pues la garantía progresiva de los derechos sociales, económicos y culturales de la población, siendo la educación uno de su vehículos principales, implica tener en cuenta aspectos como la inequidad entre regiones y las diferencias socioeconómicas de la población,

¹ Corte Constitucional, Sentencia C-177 de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).



Concepto 12 - 6395

el deterioro de algunas instituciones educativas, la demanda educativa, la necesidad de ampliar la cobertura para ciertos sectores de la población, los enfoques diferenciales que deben aplicarse y generan un impacto presupuestal, la necesidad de ofrecer condiciones similares de calidad en todo el territorio nacional, las acciones afirmativas que eventualmente puedan requerirse, entre otros.

En efecto, la realidad demuestra que esta estructura de distribución no solamente propende al mantenimiento del *status quo* de la educación superior, sino que además va en detrimento de la estabilidad de esas mismas condiciones iniciales, puesto que el incremento del IPC no necesariamente es equivalente al crecimiento en puntos reales de las variables presupuestales de cada sector².

En definitiva, no es suficiente con mantener un sistema de distribución de recursos fijado a principio de la década de los noventa para responder a las necesidades actuales de la educación, dirigido a lograr que el sector educativo tenga un crecimiento real, y sobre todo, a que la educación sea un verdadero instrumento de movilidad social, a través del cual se afronten las graves inequidades, que se ven representadas en el sistema educativo colombiano. Respecto a este último aspecto, se hace alusión a los resultados de la publicación *Separados y Desiguales*³, traída a colación por el demandante, en la cual se demuestra que en la educación preescolar, básica y media existe una segregación que “se reproduce luego en la universidad y, una vez más, en el trabajo”⁴.

En tal sentido, no es constitucional la regla escogida por el legislador para garantizar el acceso a la educación superior en condiciones de igualdad, a través de la financiación de los gastos de funcionamiento e inversión de las universidades públicas contenida en el artículo 86 de la Ley 30, sin perjuicio de que esta no sea la única fuente de recursos estatales para dichos entes.

Sin embargo, no le corresponde al juez constitucional diseñar un nuevo sistema de financiación a la educación superior, puesto que, como quedó expresado anteriormente, no existe una única alternativa constitucionalmente admisible para cumplir con este cometido, y en

² Por ejemplo, no hay identidad entre el aumento en pesos constantes de las partidas que reciben las universidades, y el aumento en el régimen salarial de los docentes universitarios de las instituciones públicas, establecido en el Decreto 1279 de 2002.

³ GARCÍA VILLEGAS Mauricio; ESPINOSA RESTREPO José Rafael; JIMÉNEZ ÁNGEL Felipe; y PARRA HEREDIA Juan David; *Separados y Desiguales, educación y clases sociales en Colombia*; Colección DEJUSTICIA y Reino de los Países Bajos; 2013; Bogotá D.C.

⁴ *Ibíd.*, p 100.



Concepto - 6395

consecuencia, es al legislador al que le corresponde desarrollar la materia, con la intervención del Gobierno Nacional (art. 154 CP), por tratarse de un asunto en el que se requiere analizar múltiples aspectos socioeconómicos.

Por estos motivos, el Ministerio Público solicitará a la Corte Constitucional que profiera una sentencia exhortativa respecto al artículo 86 de la Ley 30, precedida de una declaratoria de inexecutable diferida de la norma, la cual se producirá cuando se profiera una nueva regulación, teniendo en cuenta que eliminar la norma del ordenamiento jurídico acarrearía peores consecuencias sobre la situación financiera de las universidades públicas.

3.2. Artículo 61 de la Ley 1753 de 2015:

La Procuraduría General de la Nación pedirá a la Corte Constitucional que se atenga a lo que se resuelva en el expediente D-11858, que hace referencia a una demanda de inconstitucionalidad contra el inciso quinto del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, habiendo sido uno de los argumentos de inconstitucionalidad lo ahora alegado por el ciudadano Camilo Blanco.

En efecto, en las dos oportunidades se argumentó que la norma cuestionada debía ser retirada del ordenamiento jurídico, porque al disponer que a partir de 2018 los beneficios del ICETEX únicamente se concederán para estudiar en programas o universidades acreditados con alta calidad, las universidades regionales desaparecerán debido a la falta de recursos para funcionar, infringiendo los artículos 13, 67 y 69 de la Constitución.

Por lo anterior, el Ministerio Público reiterará los argumentos expuestos en el concepto 6323 rendido el 8 de junio de 2017, en el cual se solicitó la declaratoria de exequibilidad del apartado demandado, en los siguientes términos:

“De acuerdo con el artículo 67 de la Constitución Política, uno de los fines del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia del Estado sobre la educación, es velar por su calidad, lo cual fue desarrollado en los artículos 3, 28 y 57 de la Ley 30 de 1992.

(...)

De otro lado, a pesar de que la educación es un servicio público y un derecho, no es de responsabilidad única del Estado, sino que compete de igual manera



Concepto № - 6395

a la sociedad y al Estado⁵, y a pesar de que “[l]a Educación de calidad es responsabilidad directa de todos y cada uno de los diferentes actores que conforman la comunidad universitaria”⁶, el Estado debe velar por ello a través del ejercicio de la suprema inspección y vigilancia⁷, la cual encuentra una estrecha relación con el derecho a la educación, pues este se puede ver afectado por la baja calidad, y además impide a la sociedad contar con profesionales sólidamente preparados, máxime cuando se trata de instituciones públicas financiadas por el Estado⁸.

En este sentido, la calidad educativa universitaria tiene una doble dimensión, con independencia de que sea prestada por particulares o directamente por el Estado. Por una parte, ‘la adecuada prestación del servicio público de educación compromete la satisfacción de ese derecho fundamental, del bienestar general y del mejoramiento de la calidad de vida de la población’⁹; y de otro lado, está orientada a evitar riesgos para la sociedad, pues ‘[l]a exigencia de requisitos para optar un título implica para la sociedad una garantía de que el titular del diploma es competente para laborar en el área que cursó sus estudios universitarios’¹⁰.

(...)

La focalización de los recursos públicos en la financiación de los estudios superiores que se realicen únicamente en programas o instituciones con acreditación de alta calidad, propende al incentivo de mejorar la educación, que como ya se explicó, es un objetivo constitucionalmente legítimo e importante y uno de los principales fines de la intervención del Estado en la prestación de este servicio.

En efecto, el Ministerio Público estima que, de acuerdo con nuestros cánones constitucionales, es completamente posible que se adopte una medida legislativa promovida por el Gobierno Nacional, como la contenida en el quinto inciso del artículo 61 de la ley 1753 de 2015, como una apuesta por elevar la calidad de la educación superior en Colombia.

Si bien es cierto, es posible que existan programas y planteles educativos que funcionen únicamente con la aprobación oficial, ello no es óbice para que se continúe promoviendo progresivamente la mejoría en la calidad de la educación, sobrepasando los requisitos mínimos de funcionamiento, cometido que inició en el año 1992 con la creación del Sistema de Acreditación de Alta Calidad, establecido en la Ley 30.

⁵ Art. 67 C.P.

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-433 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz).

⁷ Art. 67 C.P.

⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-433 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz).

⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-491 de 2016 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-783 de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).



Concepto  - 6395

Si se observan las bases del plan 2014 - 2018, se encuentra que, con el propósito de 'construir una Colombia educada con altos márgenes de educación', se pretende utilizar la calidad en la educación como mecanismos para disminuir las brechas sociales.

La idea es que las personas en condiciones socioeconómicas menos favorables con buen desempeño académico sean beneficiarias de créditos becas para estudiar en instituciones o programas de alta calidad. Además, se plantea la necesidad de que la mayoría de instituciones educativas obtengan el mismo estándar de calidad para asegurar la igualdad entre los estudiantes, especialmente, de aquellos con limitaciones en recursos financieros, que accedan a los beneficios del ICETEX.

Dentro de las Bases del Plan, todo lo descrito se enmarca en que uno de los tres pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018 es la educación, y se plantean cinco estrategias transversales, una de las cuales es la movilidad social, en cuyos objetivos se encuentra 'cerrar la brecha en el acceso y la calidad de la educación para mejorar la formación de capital humano, incrementar la movilidad social y fomentar la construcción de ciudadanía', todo lo cual pretende 'cerrar las brechas en acceso y calidad a la educación, entre individual, grupos poblacionales y regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos', como se lee en la exposición de motivos de la Ley 1753 de 2015.

Como se desprende de lo anterior, la norma analizada hace parte de una política educativa que pretende elevar el nivel de la calidad, como reflejo de la justicia distributiva, con el ánimo de promover el desarrollo socioeconómico, conforme con el artículo 13 constitucional.

Por lo expuesto, el Ministerio Público concluye que, contrario a lo argumentado en la demanda, el artículo 61 parcial del Plan Nacional de Desarrollo, se ajusta a la Constitución.

Con lo allí dispuesto no se pretende establecer un tratamiento injustificado entre las instituciones de educación superior acreditadas y no acreditadas, puesto que a todas se les permite seguir funcionando, pero el Estado únicamente financiará los estudios en programas o instituciones cuya calidad se encuentre acreditada, para cumplir con los objetivos anteriormente resaltados. En el mismo sentido, la norma acusada no debe leerse como una afectación al libre acceso a elegir la educación, ni a la autonomía universitaria, al no invadirse la órbita reservada a las instituciones, en relación con su orientación ideológica y la administración de los recursos de toda clase.

Por lo anterior, lo dispuesto en el quinto inciso del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 no contraviene los artículos 13, 67 y 69 de la Constitución Política".



Concepto № - 5395

En conclusión, la condición para el otorgamiento de becas y financiación por parte del ICETEX, contenida en el artículo 61 del Plan Nacional de Desarrollo no propende al desaparecimiento de las universidades ubicadas en las regiones por estar en desventaja frente a las mediciones de calidad de la educación superior, sino que, por el contrario, pretende focalizar los recursos de tal manera que exista un equitativo nivel educativo para los estudiantes que acceden a ellas, y que dicho nivel se uniforme por lo alto (mediante la acreditación) y no por lo bajo.

4. Solicitud

Por las razones expuestas, el Ministerio Público solicita a la Corte Constitucional:

PRIMERO. Declarar **INEXEQUIBLE** el segundo inciso del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, y señalar que no obstante lo cual, lo dispuesto en dicha norma, como garantía presupuestal mínima, continuará rigiendo hasta que se profiera una regulación distinta del sistema de asignación de recursos estatales a las universidades oficiales.

SEGUNDO. **EXHORTAR** al Gobierno Nacional y al Congreso de la República para que en un término prudencial tramiten una ley modificatoria del inciso segundo del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, en la que establezca un criterio distinto al allí contemplado para la asignación de recursos de la Nación y las entidades territoriales para las universidades públicas.

TERCERO. **ESTARSE A LO RESUELTO** en el Expediente D-11858, en relación con el inciso quinto del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015; norma que a juicio de la Procuraduría, es exequible.

De los Señores Magistrados,


JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Viceprocurador General de la Nación con funciones de Procurador
General de la Nación

LOM/CCR