

C-137-18

Sentencia C-137/18

CREDITOS Y BECAS PARA LA EDUCACION SUPERIOR EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-1018-Inhibición

ACREDITACION DE ALTA CALIDAD A PROGRAMAS DE LICENCIATURA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-1018-Inhibición

ACREDITACION DE ALTA CALIDAD A PROGRAMAS DE LICENCIATURA EN LEY DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-1018-Constitucionalidad del artículo 222 de la Ley 1753 de 2015

[L]a facultad de crear y modificar los planes de estudios de las universidades hacen parte de la autonomía universitaria. Con todo, afirmó que el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 no la desconoció, argumentando que la norma mencionada tiene un propósito constitucional importante, ya que busca promover la calidad de la educación en general, pues la obtención de un título en los programas de licenciatura es un requisito exigido para el ejercicio de la docencia en las instituciones del Estado (artículo 116 de la Ley 115 de 1994), razón por la cual la acreditación de alta calidad en las licenciaturas que se ofrecen a nivel pregrado busca que quienes las cursen y ejerzan como docentes tengan una mejor preparación, que redunde en un aumento en la calidad de la educación que imparten.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VICIOS DE FORMA-Caduca en el término de un año, contado desde la publicación del acto

Las acciones inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto.

VICIO DE FORMA-Concepto

Los vicios de forma comprenden “aquellas irregularidades en que se incurre en el trámite que antecede a la promulgación de la ley y que ha sido establecido por el constituyente”, por lo que puede entenderse que hace referencia a “la manera como fueron debatidas, aprobadas y promulgadas las disposiciones legales”.

VICIOS SUSTANCIALES O MATERIALES-Concepto

Los sustanciales o materiales, que son aquellos que plantean la existencia de una oposición entre el contenido normativo de una determinada disposición (es decir, lo que ella ordena, prohíbe o permite) con la Constitución.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMA DEROGADA-Juez constitucional debe examinar si continúa produciendo efectos jurídicos

INHIBICION DE LA CORTE-Disposición derogada que no produce efectos jurídicos

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos

Para que la Corte pueda pronunciarse de fondo sobre una demanda de inconstitucionalidad, esta debe indicar con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Concepto de violación

CONCEPTO DE VIOLACION-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

PRINCIPIO PRO ACTIONE EN DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Aplicación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD-
Requisitos en la carga argumentativa

Es pertinente recordar que la Corte ha considerado que los cuestionamientos relacionados con la posible vulneración del derecho a la igualdad no pueden limitarse a poner de presente un tratamiento distinto a dos o más sujetos o grupos de sujetos, pues ello desconocería que la Constitución no ordena que todas las personas reciban un tratamiento exactamente igual. Por ello, ha afirmado que debe cumplirse una carga de argumentación mínima para formular argumentos de inconstitucionalidad de esta naturaleza, que consiste en “señalar con claridad los grupos involucrados, el trato introducido por las normas demandadas que genera la vulneración del derecho a la igualdad y qué justifica dar un tratamiento distinto al contenido en las normas acusadas”.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD POR VULNERACION DEL PRINCIPIO DE IGUALDAD-
Incumplimiento de carga argumentativa

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Fundamento constitucional

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Definición y naturaleza jurídica

GARANTIA INSTITUCIONAL-Concepto

La garantía institucional no asegura un contenido concreto, ni un ámbito de competencias determinado e inmodificable, sino la preservación de los elementos identificadores de una determinada institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, de lo que resultarían importantes diferencias con la figura de los derechos fundamentales.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Alcance como garantía institucional

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Límites en la Constitución y la ley

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-No es absoluta

DERECHO A LA EDUCACION-Disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad

DERECHO A LA EDUCACION-Calidad

La calidad del servicio educativo se ha entendido como una materia sometida a la cláusula general de competencia legislativa y a la reserva general de ley, por lo que su regulación

competen en exclusiva al Legislador, que diseña el marco de acción de vigilancia y control al Gobierno nacional.

EDUCACION-Libertad de configuración legislativa

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Organización de programas académicos y adopción de regímenes

ACREDITACION Y REGISTRO CALIFICADO DE PROGRAMAS EN LA EDUCACION SUPERIOR-Marco normativo

Referencia: Expediente D-11858

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 5 del artículo 61 y el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país'"

Accionante: Martha Jeannette Valbuena Buitrago

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá D.C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

La Sala Plena de la Corte Constitucional (en adelante, la "Corte"), en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, la ciudadana Martha Jeannette Valbuena Buitrago solicitó a la Corte que declare la inexecuibilidad del inciso 5 del artículo 61 y del artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país'", por desconocer lo dispuesto en los artículos 13, 67, 69 y 160 de la Constitución.

Mediante auto del doce (12) de diciembre de dos mil dieciséis (2016), el Magistrado Ponente dispuso admitir la demanda de la referencia, al constatar que reunía los requisitos exigidos por el artículo 2º del Decreto 2067 de 1991. A su vez, adoptó las siguientes determinaciones: (i) correr traslado al Procurador General de la Nación, a fin de que emitiera su concepto en los términos de los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución; (ii) fijar en lista el proceso con el objeto de que cualquier ciudadano tuviera la oportunidad de impugnar o defender la constitucionalidad de la norma; (iii) comunicar acerca de su iniciación al Presidente del Congreso y al Presidente de la República, para los fines previstos en el 244 de la Constitución, así como al Ministerio de Justicia y del Derecho, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Educación Nacional

y al Consejo de Acreditación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991; (iv) oficiar a los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, al igual que los secretarios de las comisiones conjuntas tercera y cuarta del Congreso de la República, para que remitieran a la Corte los antecedentes legislativos de la Ley 1753 de 2015; (v) invitar a participar en este proceso a las siguientes instituciones y entidades: Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (en adelante, "ICETEX"), Academia Colombiana de Jurisprudencia e Instituto Colombiano de Derecho Procesal, así como las facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, Externado de Colombia, Javeriana, Nacional, Sergio Arboleda, Libre y del Rosario.

Por auto del siete (07) de abril de dos mil diecisiete (2017), luego de valorar oficios remitidos por los secretarios generales del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, así como por los secretarios de las comisiones conjuntas tercera y cuarta del Congreso de la República, declaró recaudadas las pruebas solicitadas. En consecuencia, ordenó a la Secretaría General de la Corte dar cumplimiento a los demás numerales reseñados en el párrafo anterior.

Cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución y en el Decreto Ley 2067 de 1991, procede la Corte a resolver sobre la demanda de la referencia.

A. NORMA DEMANDADA

A continuación, se transcriben las normas demandadas, subrayando y resaltando en negrilla los apartados que se solicita sean declarados inexecutable:

"Ley 1753 de 2015

(junio 9)

Diario Oficial No. 49.538, junio 9 de 2015

El Congreso de la República de Colombia

Decreta

[...]

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 período 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:

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 PRIMERO. 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 SEGUNDO. 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.

[...]

ARTÍCULO 222. Acreditación de alta calidad a licenciaturas. Los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que tengan como mínimo cuatro (4) cohortes de egresados y que no se encuentren acreditados en alta calidad, deberán obtener dicho reconocimiento en un plazo de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

Los programas de licenciaturas a nivel de pregrado que no cuenten con el requisito de cohortes antes mencionado deberán adelantar el trámite de acreditación en alta calidad en un plazo de dos (2) años, una vez cumplido el mismo.

La no obtención de dicha acreditación en los términos anteriormente descritos, traerá consigo la pérdida de vigencia del registro calificado otorgado para el funcionamiento del mismo.

PARÁGRAFO. El otorgamiento del registro calificado para licenciaturas y programas académicos enfocados a la educación, deberá cumplir unos parámetros mínimos de calidad establecidos por el Ministerio de Educación Nacional mediante estudios técnicos, sin perjuicio de la autonomía universitaria. Para ello, el Gobierno nacional deberá nivelar los criterios del registro calificado a los de alta calidad establecidos para estos programas, en un plazo de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley”.

B. LA DEMANDA

La accionante identificó dos grupos de cargos de inconstitucionalidad contra las normas demandadas.

El primero de ellos plantea la ocurrencia de distintos vicios de procedimiento en la tramitación del inciso 5 del artículo 61 y del artículo 222 de la Ley 1753 de 2015. Según la demandante, uno de esos vicios es predicable de las dos normas mencionadas, mientras que otros los relaciona tan solo con una de ellas.

Así, con relación a los vicios de procedimiento que la accionante considera que afectan las dos normas demandadas, transcribe una nota de prensa del diario El Universal, en su edición del 28 de mayo de 2015, en la que se hace referencia a declaraciones de la entonces Senadora de la República Claudia López Hernández, en la que se reseñan tres irregularidades que, en opinión de la congresista, vician la constitucionalidad de la Ley 1753 de 2015. Se trata de las siguientes: (i) el acta de conciliación del proyecto que dio lugar a esa ley no tuvo fecha, hora, ni registro nominal y público de la votación que allí se realizó; (ii) el informe de conciliación no fue publicado con un día de anterioridad a su votación; y (iii) la sesión plenaria y la reunión de la comisión de conciliación del proyecto de ley que finalmente fue aprobado como Ley 1753 de 2015 coincidieron en el tiempo.

Respecto del inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, los vicios de procedimiento identificados por la accionante son los siguientes: (i) no existe constancia de la solicitud que el Congreso de la República debió dirigir al Gobierno Nacional con el propósito de que este autorizara la modificación que se introdujo al mencionado artículo, la cual es indispensable en el trámite del proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, en particular por tratarse de una modificación que compromete recursos públicos; (ii) no existe constancia acerca de “[l]a publicación del acta y fecha del anuncio para la sesión plenaria ni de la discusión en la misma acerca del texto modificado”[1]; y (iii) “en las Gacetas 518, 519, 520 y 521 del 2015 no hay constancia alguna acerca de la discusión individual o en bloque del artículo 57 que finalmente se convirtió en el 61 de la Ley 1753 aquí demandado, lo cual determina claramente la vulneración del principio de consecutividad”[2], previsto en el artículo 160 de la Constitución y desarrollado en los artículos 148, 158, 165 y 178 de la Ley 5ª de 1992.

Por su parte, con relación al artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, argumenta la accionante que en su aprobación se incurrió en dos vicios de procedimiento. El primero es el

desconocimiento del principio de consecutividad (antes mencionado), por las siguientes dos razones: (i) “en la Gaceta 585 de 2015 del Senado de la República, así como en las Gacetas 476 y 564 del 2015 de la Cámara de Representantes, no se abordó la discusión del artículo impugnado”[3] (sic) y (ii) “no se pudo evidenciar constancia sobre la inclusión de [el artículo 22 de la Ley 1753 de 2015] en el proyecto presentado por el Gobierno Nacional al Congreso”; y (ii) “no obstante estarse comprometiendo recursos públicos respecto de estudiantes que piden apoyo financiero al ICETEX y se encuentran inscritos en el SISBÉN en los niveles 1, 2 y 3, no se produjo la autorización del Gobierno Nacional expresamente solicitada por la doctrina constitucional de la Honorable Corte [Constitucional]”[4].

El segundo grupo de cargos de inconstitucionalidad tiene como propósito argumentar que las normas demandadas incurren en distintos vicios de fondo, ya que desconocen lo dispuesto en los artículos 13, 67 y 69 de la Constitución.

Primero, la accionante sostiene que las disposiciones acusadas desconocen el derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Constitución, ya que crean una ventaja indebida a favor de las universidades de élite, “en perjuicio y detrimento de otras universidades que funcionan en ciudades intermedias y prestan servicios educativos a la población que no puede desplazarse a las grandes ciudades a realizar estudios universitarios”[5]. Según su argumentación, ello se desprende de la exigencia que realiza el inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, en virtud del cual el ICETEX no podrá financiar estudios que no se realicen en instituciones educativas que no cuenten con acreditación de alta calidad. En su opinión, lo mismo es predicable de la totalidad del artículo 222 de la misma ley, de acuerdo con el cual los programas académicos de licenciaturas a nivel pregrado deben, para seguir funcionando, obtener acreditación de alta calidad.

Segundo, aduce la demandante que las normas demandadas desconocen el artículo 67 de la Constitución, según el cual la Nación tiene la obligación de participar en la financiación de los servicios educativos estatales. En su opinión, ello se debe a que dichas normas “limita[n] el libre acceso de los estudiantes que requieran algún apoyo financiero del Estado para emprender sus estudios universitarios, obligándolos a acudir a las universidades de élite que funcionan en las principales ciudades colombianas, so pena de no poder acceder al apoyo estatal brindado a través del ICETEX”[6].

Y tercero, la accionante aduce que las disposiciones demandadas desconocen la autonomía universitaria, reconocida en el artículo 69 de la Constitución y desarrollada en distintas sentencias por la Corte[7]. En su opinión, ello se debe a que la acreditación de alta calidad a la que se obliga a obtener a las universidades depende del Ministerio de Educación y no de pares académicos. Lo anterior, afirma la accionante, impacta el funcionamiento de las universidades, pues estas “no podrán seguir ofreciendo los programas que en ejercicio de su autonomía han decidido establecer, además de lo cual desde ya se generan obstáculos para los ingresos de las mismas, al no poder contar con los estudiantes que requieren financiar sus estudios a través del ICETEX”[8].

Agrega que también se desconoce la autonomía universitaria debido al incumplimiento del inciso final del artículo 69 de la Constitución, el cual obliga al Estado colombiano a concurrir

en la financiación de la educación superior de carácter público para garantizar a todos los habitantes del país su derecho a la educación superior. Según señala, tal situación se presenta por cuanto se ha agravado el déficit de las universidades públicas, situación frente a la cual el Estado no ha actuado de manera efectiva, sino que, por el contrario, ha contribuido a acentuarla, mediante políticas públicas como “Ser Pilo Paga”, a través de la cual se han trasladado recursos públicos a las universidades privadas en forma de subsidios inconstitucionales.

C. INTERVENCIONES

1. Intervenciones oficiales

a. Departamento Nacional de Planeación[9]

El Departamento Nacional de Planeación solicitó a la Corte (i) declararse inhibida con relación a los cargos por vicios de procedimiento en la tramitación de las normas demandadas; (ii) de manera subsidiaria, declarar que en el trámite de aprobación de las disposiciones demandadas no se desconoció el principio de consecutividad (artículo 160 de la Constitución); y (iii) declarar que estas normas son exequibles por no ser violatorias del derecho a la igualdad ni de la autonomía universitaria (artículos 13, 67 y 69 de la Constitución).

Con relación a la primera pretensión, argumentó que las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma están sometidas a un término de caducidad de un año, contado a partir del momento de publicación del respectivo acto. Sostuvo que, en consecuencia, los cargos relacionados con el supuesto desconocimiento del principio de consecutividad y con el incumplimiento de la regla de los cuatro debates (según la cual todo proyecto de ley, para convertirse en ley de la República, debe ser aprobado en los cuatro debates correspondientes) se encuentran sometidos a ese término de caducidad. Por ello, señaló que, teniendo en cuenta que la Ley 1753 de 2015 fue publicada en el Diario Oficial No. 49.538 del 9 de junio de ese año, solo podían presentarse acciones de inconstitucionalidad contra ella o contra disposiciones que la conforman hasta el 9 de junio de 2016. Concluyó afirmando que lo anterior demuestra que la acción de inconstitucionalidad con relación a esos cargos había caducado, pues ella fue presentada el 11 de noviembre de 2016, por lo que, en su opinión, lo procedente es que la Corte se declare inhibida de pronunciarse sobre la presunta ocurrencia de los vicios de forma identificados por la demandante.

Pese a lo anterior, el interviniente se pronunció sobre el supuesto desconocimiento del principio de consecutividad en la tramitación de las normas demandadas, argumentando que no se había configurado. En ese sentido, expuso que no “el artículo 160 de la Constitución Política y el artículo 178 de la Ley 5ª de 1992 permiten que durante el segundo debate de los proyectos de ley cada cámara le introduzca a los mismos las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias, sin necesidad de que el proyecto vuelva a la comisión de donde proviene”[10].

Precisó que la regla de los cuatro debates se predica del proyecto de ley en su conjunto, no de cada uno de los artículos que resulten finalmente aprobados. Adujo que, en su opinión, las normas demandadas sí tienen relación con el proyecto de ley que dio lugar a la Ley

1753 de 2015, teniendo en cuenta que, según el artículo 3 de esa misma norma, señala que uno de los pilares del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 es el de “Colombia la más educada”, el cual tiene como propósito lograr altos estándares de educación como instrumento de igualdad social y de crecimiento económico, lo cual tiene conexidad con el tema planteado por las normas demandadas.

Por su parte, con relación al análisis de fondo de las disposiciones demandadas, adujo que su objetivo es “beneficiar directamente a los destinatarios del servicio educativo, por cuanto se hace necesario que todas las instituciones académicas cuenten con un mismo margen de calidad para que con esto los programas de educación no se encuentren limitados o en dependencia de la entidad territorial en la que se encuentren”[11].

Además, explica que el inciso 5 del artículo 61 y el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 se enmarcan en el derecho a la igualdad, por cuanto pretenden asegurar que estudiantes de condiciones socioeconómicas menos favorables reciban su formación en instituciones de alta calidad. En este sentido, el interviniente citó el numeral 3 del artículo 3 de la ley antes mencionada, el cual establece lo siguiente: “El Plan [Nacional de Desarrollo 2014-2018] asume la educación como el más poderoso instrumento de igualdad social y crecimiento económico en el largo plazo, con una visión orientada a cerrar brechas en acceso y calidad al sistema educativo, entre individuos, grupos poblacionales y entre regiones, acercando al país a altos estándares internacionales y logrando la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos”.

b. ICETEX[12]

El ICETEX solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones demandadas. Con todo, su argumentación se centró exclusivamente en defender la constitucionalidad del inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015.

En este sentido, con relación al inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, planteó que esta norma tiene como único propósito promover la calidad en la educación superior, sin establecer discriminación alguna en perjuicio de las instituciones la prestan. Explicó además que la medida adoptada mediante la mencionada norma no resulta intempestiva ni impositiva en el corto plazo, ya que el Estado, a través de la expedición de distintas leyes (entre ellas la Ley 30 de 1992), ha dispuesto herramientas para que las instituciones de educación superior puedan acreditarse o puedan acreditar sus programas.

Para reforzar su argumento, la interviniente afirmó que la norma mencionada supera el test de igualdad, según este ha sido desarrollado por la jurisprudencia constitucional[13]. Ello lo fundamentó en los siguientes argumentos:

“la iniciativa que se pretende promover con la focalización de la que habla el artículo 61 de la discutida ley es plenamente adecuada a los fines que establece la Constitución respecto del papel que debe desempeñar el Estado para mejorar la calidad de la educación de los ciudadanos. También se predicaría como una medida necesaria[,] precisamente para elevar los estándares de la prestación del servicio educativo en las instituciones de educación superior y totalmente proporcionada[,] entendiendo que el proceso de acreditación ha sido un plan continuo que a lo largo de las dos últimas décadas la ley y el Gobierno Nacional

están promoviendo en pro de incluir a todas las instituciones[,] con miras a hacer de este plan de mejora de la calidad de la educación una realidad para el país”[14].

Posteriormente, el ICETEX manifestó que procurar por la mejora de la calidad del servicio educativo, tal como lo hace el inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, no desconoce el artículo 67 de la Constitución. Al respecto, citó la decisión de la Sección Primera del Consejo de Estado en la que se analizó una acción de nulidad por inconstitucionalidad contra el Decreto 2566 de 2003, “Por el cual se establecen las condiciones mínimas de calidad y demás requisitos para el ofrecimiento y desarrollo de programas académicos de educación superior y se dictan otras disposiciones”, para a partir de ella concluir que “la adopción de medidas orientadas a guiar a las Instituciones de Educación Superior (IES) para la obtención de un registro calificado, así como la acreditación[,] ya sea como institución o como programa, son mecanismos absolutamente idóneos y necesarios que le permiten a las autoridades administrativas cumplir con el mandato que le ha sido conferido al Estado para promover el mejoramiento de los estándares de educación en el país”[15].

Finalmente, aseguró la interviniente que la focalización de créditos del ICETEX tampoco se opone a la autonomía universitaria, reconocida en el artículo 69 de la Constitución. Al respecto, sostuvo que, según la jurisprudencia de la Corte, la autonomía universitaria no es absoluta, pues se encuentra limitada por el orden público, el interés general y el bien común[16]. Señaló que, precisamente, el inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 promueve el interés general, al tener como propósito el mejoramiento de los estándares de calidad y, por esa vía, contribuir al desarrollo del país.

Adicionalmente, consideró de especial importancia tener en cuenta que la norma mencionada tiene un alcance limitado, lo cual es relevante para concluir que en realidad no desconoce la autonomía universitaria. Señaló en este sentido lo siguiente:

“la acción objeto de análisis no se trata de la inconstitucionalidad de una norma que efectivamente limite la aplicación a programas académicos acreditados o a instituciones de educación superior acreditadas para todos los ciudadanos, sino que tan solo se preocupa por promover la acreditación a través de los créditos que son objeto de financiación del ICETEX, sin hacer extensiva una obligación impositiva a todas las universidades, que pueda derivar[,] ahí sí, en un posible escenario de desigualdad material ”[17].

c. Ministerio de Educación Nacional[18]

El Ministerio de Educación Nacional intervino ante la Corte con el propósito de solicitarse que (i) se declare inhibida para emitir un pronunciamiento acerca de la eventual ocurrencia de vicios de procedimiento en la formación del inciso 5 del artículo 61 y del artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 y (ii) declare la exequibilidad de estas dos normas, por no desconocer la Constitución.

Con relación a la solicitud de inhibición, explicó el interviniente que el cargo por vulneración del principio de consecutividad constituye un vicio de forma, pues se relaciona con el debate, la aprobación y la promulgación de una iniciativa legislativa. Por ello, sostuvo que se encuentra sometido al término de caducidad previsto en el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución, por lo que las demandas contra la Ley 1753 de 2015 por vicios de forma

podían presentarse hasta el 9 de junio de 2015, pese a lo cual la acción de inconstitucionalidad de la referencia fue interpuesta el 11 de noviembre de 2016. Por ello, concluyó que lo procedente es que la Corte se declare inhibida para pronunciarse de fondo con relación al cargo por desconocimiento del principio de consecutividad.

Posteriormente, al estudiar el cargo relacionado con el eventual desconocimiento del derecho a la igualdad por parte de las normas acusadas, luego de exponer la jurisprudencia constitucional sobre este derecho y sobre la metodología utilizada para analizar su cumplimiento (el llamado “test de igualdad”)[19], el interviniente sostuvo que la Corte en la presente oportunidad debía aplicar un test leve de igualdad. En ese sentido, explicó que el inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 “tiene como finalidad promover que las instituciones de educación superior, de manera voluntaria, se sometan al Sistema Nacional de Acreditación creado por el artículo 53 de la Ley 30 de 1992”[20], lo que en su opinión “redunda claramente en una mejora ostensible en el servicio público que tienen a su cargo”[21]. Señaló que la medida establecida en dicho inciso es adecuada para lograr esta finalidad, y para justificar este argumento citó lo señalado por el Consejo Nacional de Acreditación sobre este punto:

“[l]a acreditación es el camino para el reconocimiento por parte del Estado de la calidad de las instituciones de educación superior y de programas académicos, una ocasión para comparar la formación que se imparte con la que reconoce la comunidad académica como válida y deseable. La acreditación también es un instrumento para promover y reconocer la dinámica del reconocimiento de la calidad y para precisar metas de desarrollo institucional; por consiguiente, implica la promoción de la cultura de la calidad en las instituciones y, por ende, la generación de sistemas de evaluación permanente y de mejoramiento continuo”[22].

A su vez, con relación al artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, explicó que este también persigue una finalidad constitucionalmente legítima, a saber: promover la mejora en la calidad de la educación. Adujo también que la medida establecida es adecuada para el logro de ese objetivo, pues busca que “los futuros docentes del país puedan recibir una formación de pregrado más avanzada y con mejor calidad[,] de tal forma que al graduarse cuenten con mejores competencias que les permita[n] ejercer con idoneidad su profesión; aspecto que redundará en beneficio de los niños, niñas y adolescentes que podrán contar con mejores docentes y permitirá cumplir con la meta de que Colombia sea el país más educado de América Latina en el año 2025”[23].

Con relación a la eventual vulneración del artículo 67 de la Constitución por parte de las normas demandadas, afirmó que el cargo había sido formulado de manera muy general “sin expresar si quiere un mínimo de argumentos que evidencien la violación aludida”, por lo que en su opinión no se cumplen los requisitos de claridad, pertinencia, suficiencia y especificidad, por lo que, a su juicio, no es posible realizar un pronunciamiento de fondo con relación a esa norma[24].

Finalmente, respecto del supuesto desconocimiento de la autonomía universitaria, consagrada en el artículo 69 de la Constitución, manifestó que ella, según ha sido entendida por la Corte[25], protege la libertad jurídica y la capacidad de decisión desde una

perspectiva académica, es decir, dentro del ámbito de sus funciones y en armonía con la Constitución. Con base en lo anterior, explicó el interviniente que no se desconoce la autonomía universitaria como consecuencia de la focalización de créditos otorgados por el ICETEX, prevista en el inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, pues “se trata de una regulación dirigida a la financiación de la demanda del servicio y no –como lo hace ver la demandante– una regulación que limite la oferta educativa”[26].

A su vez, sostuvo que el artículo 69 de la Constitución tampoco se ve desconocido por el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, pues, aunque las instituciones educativas tienen libertad para desempeñar sus labores académicas, la Constitución, en sus artículos 67, 150 numeral 23 y 365 afirman que la educación es un servicio público sometido al régimen que prevea la ley. Por ello, sostuvo que el Congreso “se encuentra facultado para definir unas condiciones más exigentes para el ofrecimiento de programas de licenciaturas, siempre y cuando con ello se atienda a una finalidad constitucionalmente válida”[27], tal como, en opinión del interviniente, sucede con relación al mencionado artículo 222.

2. Intervenciones académicas

a. Instituto Colombiano de Derecho Procesal

El Instituto Colombiano de Derecho Procesal intervino ante la Corte Constitucional con el fin de solicitar que se declare la exequibilidad de las normas acusadas.

Para justificar su petición, inició realizando algunas consideraciones generales respecto del fundamento constitucional del Plan Nacional de Desarrollo. Al respecto, explicó que, mediante la reforma constitucional de 1945, se atribuyó al Congreso la función de adoptar los planes y programas a los que debe someterse la economía nacional y los de las obras públicas que debieran emprenderse o continuarse. Afirmó que en el artículo 11 del Acto Legislativo 01 de 1968 se agregó que el Congreso debía determinar los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución y las medidas necesarias para impulsar su cumplimiento. Precisó, en todo caso, que esta atribución no fue ejercida por el Congreso, por cuanto las leyes mediante las cuales se debía ejercer requerían de iniciativa gubernamental, así como de la conformación de una comisión legislativa especial que, por razones de orden público, nunca se integró.

Adujo que, con la expedición de la Constitución de 1991, se modificó el procedimiento de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, en distintos sentidos. Por ejemplo, se suprimió el deber de conformar una comisión legislativa especial como requisito para su deliberación; se lo sujetó a cumplir el trámite que el propio Congreso determinara mediante una ley orgánica (artículo 151 de la Constitución); y se dispuso que dicho plan estaría conformado por una parte general y por una especial, explicando cuál debía ser el contenido de cada uno (artículo 339 de la Constitución); se previó que en su elaboración debían participar activamente las entidades territoriales (artículo 341 de la Constitución). Igualmente, señaló que la tramitación del Plan Nacional de Desarrollo se encuentra sujeto a lo previsto en la ley orgánica que regula la materia (Ley 152 de 1994).

Posteriormente, el interviniente se refirió a la eventual ocurrencia de vicios de trámite en la aprobación de los artículos 61 y 222 de la Ley 1753 de 2015. Al respecto, indicó que, en

virtud del artículo 160 de la Constitución, las plenarias de cada cámara pueden, en el trámite de una iniciativa legislativa, introducir artículos nuevos que guarden relación con la materia de la que trata el proyecto. Explicó que fue justamente eso lo que ocurrió, pues, por un lado, con relación al artículo 61 de la mencionada ley, en el debate en comisiones conjuntas le fue adicionado un inciso nuevo, titulado “focalización de subsidios a los créditos del Icetex”, en virtud de una proposición presentada por los representantes Eloy Chichi y José Alfredo Gnecco y por la senadora Artel Casado. Señaló el interviniente que esta modificación aparece registrada en las Gacetas del Congreso No. 114 y 116 de 2015.

Sostuvo que también en esas gacetas consta que al mismo artículo le fue introducida una adición por proposición presentada por la bancada del Partido Alianza Verde, con el propósito de extender los subsidios de crédito educativo también al estrato 3 y para que los créditos y becas otorgados por el ICETEX sean otorgados para que sus beneficiarios cursen sus estudios en programas que cuenten con acreditación, sin perjuicio de que quienes tuvieran créditos otorgados antes de la entrada en vigencia de la ley los mantuvieran en las condiciones que les fueron concedidos.

Afirmó el interviniente que el texto del proyecto de Plan Nacional de Desarrollo, con sus respectivas modificaciones, fue sometido a consideración de las comisiones conjuntas Tercera y Cuarta del Congreso de la República según consta en las Gacetas del Congreso No. 518 a 521, sin que se hubiera suscitado discusión acerca de las modificaciones antes reseñadas al artículo 61 de la Ley 1753 de 2015.

Adujo que, una vez aprobado el texto del proyecto de Plan Nacional de Desarrollo en esa instancia, la ponencia para las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes fue publicada en las Gacetas del Congreso No. 242 y 223 de 2015. A su vez, el texto aprobado por ambas plenarias fue publicado en las Gacetas del Congreso No. 263 y 265 de 2015.

Indicó que, por existir discrepancias entre los textos aprobados por las plenarias, se conformó una comisión accidental de conciliación, en los términos del artículo 161 de la Constitución. En ella, se acordó un texto unificado para el que sería aprobado como artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, el cual fue sometido a consideración de las plenarias y votado afirmativamente por ambas.

Explicó que, a diferencia de lo sostenido por la accionante, la modificación del artículo 61 que se demanda no requería contar con aval por parte del Gobierno nacional, ya que dicha norma no es una iniciativa de gasto, pues la asignación de recursos no se hace con base en la ley del Plan Nacional de Desarrollo, sino con posterioridad en las leyes anuales de presupuesto de gastos e inversiones.

Argumentó que tampoco debían considerarse procedentes los cargos por vicios de procedimiento que habrían ocurrido en la aprobación del artículo 222 de la Ley 1753 de 2015. Al respecto, afirmó que este artículo no aparecía en el proyecto inicial ni tampoco fue adicionado durante el debate en las comisiones conjuntas tercera y cuarta, citando al respecto las Gacetas del Congreso No. 114, 116 y 521 de 2015.

Por su parte, en la ponencia rendida para segundo debate se introdujo una norma en virtud

de la cual con recursos del ICETEX solo pueden financiarse estudios en programas o instituciones de educación superior que cuenten con acreditación de alta calidad. Dicha norma fue aprobada por ambas plenarias, según consta en las Gacetas del Congreso No. 263, 265, 464, 475 y 496 de 2015.

Explicó el interviniente que el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 fue aprobado con discrepancias en ambas plenarias, por lo que fue objeto de conciliación, en virtud de lo previsto en el artículo 161 de la Constitución. Afirmó que el informe producto de este trámite fue publicado en las Gacetas del Congreso No. 264 y 266 de 2015 y aprobado por las plenarias, según consta en las Gacetas del Congreso No. 564 y 585 de 2015.

Ahora bien, con relación a los cargos de fondo formulados por la accionante, argumentó que las normas demandadas no eran contrarias a lo dispuesto en los artículos 13 y 67 de la Constitución, por cuanto la distinción que allí se establece “no se trata de una discriminación injustificada que viole el derecho a la igualdad sino de una política educacional que a través de exigencias para elevar el nivel de la educación favorece a quienes acceden a ella a través de créditos educativos”[28]. En opinión del interviniente, la norma busca una finalidad respetuosa del artículo 13 de la Constitución, en la medida en que procura que los estudiantes de bajos recursos económicos puedan cursar sus estudios universitarios en instituciones educativas de alta calidad, en vez de promover que lo hagan en instituciones de menor calidad.

Finalmente, sostuvo que las normas demandadas no vulneran el artículo 69 de la Constitución, por cuanto la destinación de los créditos del ICETEX para cursar estudios en instituciones educativas o en programas con acreditación de alta calidad “no quebranta la autonomía universitaria en cuanto al establecimiento de programas educativos, ni respecto del contenido de los mismos, ni de su orientación filosófica o científica, ni impone limitaciones a la administración de los recursos físicos ni presupuestales, ni a la selección de sus estudiantes o de sus profesores”[29].

b. Universidad Externado de Colombia

La Universidad Externado de Colombia argumentó que, si la Corte encuentra probados los supuestos fácticos sobre los que se basa el cargo por desconocimiento del principio de consecutividad, debe proceder a declarar la inexecutable de las normas demandadas.

Con todo, procedió también a pronunciarse sobre los cargos de fondo planteados por la demandante. El primero de ellos que estudió fue el relacionado con el supuesto desconocimiento del derecho a la igualdad (artículo 13 de la Constitución), respecto del cual afirmó que se trata de “un cargo de inconstitucionalidad un tanto oscuro que podría no satisfacer a cabalidad los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia o suficiencia a que están sometidas las demandas de inconstitucionalidad”[30].

Respecto del cargo relacionado con la obligación del Estado de participar en la financiación de los servicios de educación (artículo 67 de la Constitución), el interviniente manifestó su desacuerdo con la demandante, señalando que la focalización de créditos otorgados por el ICETEX no supone desfinanciar los servicios educativos, sino una “financiación más estricta y de un gasto público responsable, que no se dirija a cualquier tipo de institución sino solo a

aquellas que de acuerdo con criterios técnicos prefijados y generales estén capacitadas para brindar una educación de calidad”[31]. Además, complementó su argumento señalando que el hecho de que alguna institución de educación superior no logre la acreditación de alta calidad no implica que disminuya el financiamiento de la educación superior en su conjunto.

Por último, con relación al cargo por la posible vulneración de la autonomía universitaria (artículo 69 de la Constitución), sostuvo que este partía de una interpretación equivocada de esta garantía, pues ella “no constituye ninguna suerte de blindaje contra la actividad de producción normativa por parte de los órganos estatales competentes para adelantar esa función”[32]. Además, agregó que si existe algún reparo específico contra el procedimiento de obtención de la acreditación de alta calidad, la acción de inconstitucionalidad no es la sede para plantear ese debate.

D. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicitó a la Corte (i) declararse inhibida para pronunciarse sobre la eventual vulneración del principio de consecutividad y (ii) declarar la exequibilidad de las normas demandadas, con base en los siguientes argumentos.

Con relación al eventual desconocimiento del principio de consecutividad en la tramitación de los artículos demandados, recordó que, según el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución, las acciones de inconstitucionalidad por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto. Por ello, sostuvo que el cargo por desconocimiento del principio de consecutividad, al cuestionar el trámite de formación de los mencionados artículos, se encuentra sometido a dicho término, el cual ya operó, pues la acción de inconstitucionalidad de la referencia fue interpuesta el 11 de noviembre de 2016, mientras que la Ley 1753 fue promulgada el 9 de junio de 2015.

Con relación al inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, afirmó que es constitucionalmente válido que se focalicen los recursos públicos para la financiación de la educación superior en programas o instituciones de acreditación de alta calidad. En este sentido, argumentó que, aunque “es posible que existan programas y planteles educativos que funcionen únicamente con la aprobación oficial, ello no es óbice para que se continúe progresivamente la mejoría en la calidad de la educación, sobrepasando los requisitos mínimos de funcionamiento”[33]. Indicó que, según las bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, la disposición mencionada hace parte de una política pública de mejora de la calidad de la educación, como estrategia para promover el desarrollo socioeconómico. Sostuvo que, por ello, en vez de desconocer el artículo 13 de la Constitución, lo desarrolla.

Por su parte, afirmó que dicho inciso no afecta el libre acceso a la educación ni la autonomía universitaria, reconocidos en los artículos 67 y 69 de la Constitución, respectivamente, “al no invadirse la órbita reservada a las instituciones, en relación con su orientación ideológica y la administración de los recursos de toda clase”[34]. Con todo, precisó que esta disposición no previó un régimen de transición para los estudiantes que sean beneficiarios de créditos del ICETEX en universidades que no logren la acreditación de alta calidad en el año 2018 y no se hayan graduado en esa fecha. Por ello, solicitó a la Corte “ordenar al

Gobierno Nacional que expida una reglamentación que prevea un régimen de transición para los estudiantes que se encuentren financiando sus estudios universitarios a través de créditos o becas del ICETEX en instituciones educativas que no logren la acreditación de alta calidad en el año 2018 y no se hayan graduado en esa fecha”[35].

Con relación al artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, explicó que la garantía de la autonomía universitaria, reconocida en el artículo 69 de la Constitución, no resulta vulnerado. En su opinión, esta disposición no impide que el Estado, en ejercicio de la vigilancia y control de la calidad de la educación, exija a las universidades con licenciaturas la acreditación de alta calidad dentro de un plazo máximo de dos años para no perder el registro calificado. Ello se debe a que, en su opinión, “no se trata únicamente de la posibilidad de garantizar la posibilidad de tener instituciones dedicadas a la educación superior, sino que[,] al ser un servicio público con una función social, el Estado cuenta con la posibilidad legítima de establecer ciertos requisitos y parámetros para ello, máxime si se tiene en cuenta que velar por la calidad educativa es un mecanismo para garantizar el acceso a la educación y la función social de este servicio”[36].

Expuso que el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 impactará positivamente en la accesibilidad a la educación, aunque advirtió que “no se ajusta a la Constitución la ausencia de una disposición que prevea un régimen de transición para los estudiantes de las universidades que no logren alcanzar la acreditación de alta calidad, en el plazo establecido por la ley y aún no se hayan graduado”[37]. En consecuencia, solicitó a la Corte “ordenar al Gobierno Nacional que expida una reglamentación que prevea un régimen de transición para los estudiantes de licenciatura cuyos programas no alcancen la acreditación de alta calidad en el plazo establecido en el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 y aún no se hayan graduado para esa fecha”[38].

Sostuvo que esa norma no vulnera tampoco el artículo 13 de la Constitución, pues las universidades acreditadas y las no acreditadas no son asimilables, por lo que “el Estado no está constitucionalmente obligado a tratar de la misma forma a todas las instituciones de educación superior si el criterio de diferenciación es la calidad del servicio que prestan”[39].

Por su parte, adujo que ni el inciso 5 del artículo 61 ni el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 desconocen el artículo 67 de la Constitución, pues de ellos “no se desprende que la nación y las entidades territoriales dejen de participar en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos de carácter público”[40].

E. SOLICITUD ADICIONAL DE INFORMACIÓN RELACIONADA CON LA VIGENCIA DEL INCISO 5 DEL ARTÍCULO 61 DE LA LEY 1753 DE 2015

El nueve (09) de julio de dos mil dieciocho (2018) fue proferida la Ley 1911, “Por medio de la cual se crea la contribución solidaria a la educación superior y se dictan otras disposiciones sobre los mecanismos y las estrategias para lograr la financiación sostenible de la educación superior”. Esta ley, en su artículo 47, modificó lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, cuya constitucionalidad se impugna de forma parcial en la demanda que se estudia en la presente providencia.

Por ello, con el propósito de recabar información para determinar la vigencia del inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, el Magistrado Ponente profirió un auto de pruebas de fecha catorce (14) de agosto de dos mil dieciocho (2018). En él le solicitó a ICETEX y al Ministerio de Educación Nacional que contestaran los siguientes interrogantes: ¿existen en la actualidad convocatorias abiertas por ICETEX para el otorgamiento de créditos para la educación superior en las que se exija el cumplimiento del requisito establecido en el inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, según este fue originalmente aprobado? ¿Han sido modificadas circulares u otro tipo de documentos relacionados con el otorgamiento de créditos para la educación superior por la entrada en vigencia del artículo 47 de la Ley 1911 de 2018[41]? ¿Consideran que el inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 continúa produciendo efectos jurídicos para efectos del otorgamiento de créditos para la educación superior?

Mediante escrito del veintinueve (29) de agosto de dos mil dieciocho (2018), ICETEX[42] dio respuesta al auto antes descrito. Indicó que, para la convocatoria de becas del segundo semestre de 2018, se dio aplicación al artículo 61 de la Ley 1753 de 2015. Con todo, indicó que, con la expedición de la Ley 1911 de 2018, se procedió a realizar los ajustes tecnológicos para modificar la convocatoria del segundo semestre de 2018, permitiendo la aprobación de todas las instituciones de educación superior y programas con reconocimiento oficial del Ministerio de Educación Nacional. Como prueba de ello, ICETEX adjuntó a su intervención captura del contenido que se visualiza en su página web relacionado con la oferta de créditos, donde se lee lo siguiente: “Gracias a la sanción de la Ley 1911 de 2018, ICETEX podrá otorgar créditos para estudios en Instituciones de Educación Superior que cuenten con reconocimiento oficial de Mineducación”[43]. Como fundamento de su decisión, expuso lo siguiente:

“como consecuencia de lo previsto en el inciso 5º del artículo 47 de la Ley 1911 de 2018, le corresponde al ICETEX, en acatamiento del ordenamiento legal en cita, y con sujeción a los mandatos superiores de los artículos 4º y 6º de la Carta Política, adoptar las gestiones tendientes a adecuar su oferta de crédito educativo de modo tal que abarque a los ciudadanos que adelanten sus estudios superiores en el universo de programas e instituciones de educación superior que cuenten con el reconocimiento oficial del Ministerio de Educación Nacional”[44].

Por su parte, mediante escrito del cuatro (04) de septiembre de dos mil dieciocho (2018), el Ministerio de Educación Nacional, contestando al mismo auto, respondió lo siguiente:

“En términos generales, este Ministerio considera que lo previsto en el inciso 5º [del artículo 66] de la Ley 1753 de 2015 no continúa produciendo efectos jurídicos para el otorgamiento de créditos educativos para la educación superior. Esto por cuanto, al ser modificado el artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 por el artículo 47 de la Ley 1911 de 2018, cae en desuso la restricción relacionada con la acreditación de programas o acreditación institucional para el otorgamiento de los créditos educativos a través de ICETEX. Por consiguiente, a partir de la vigencia de la última norma, se otorgarán los créditos educativos a través de esa entidad para financiar programas en instituciones de educación superior que cuenten con el reconocimiento oficial del Ministerio de Educación Nacional, como prestadoras del servicio público de educación superior, sin tener como condición la referida acreditación”[45].

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. En virtud de lo dispuesto en el artículo 241.4 de la Constitución, la Corte es competente para conocer de la presente demanda, por dirigirse contra el inciso 5 del artículo 61 y contra el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”.

B. CUESTIONES PREVIAS

2. Algunos intervinientes en el proceso de constitucionalidad de la referencia plantearon dos cuestiones que, por referirse a asuntos que podrían conducir a que no se produjera un pronunciamiento de fondo sobre ciertos cargos formulados por la demandante, deben ser analizados por la Corte antes de proceder al estudio de fondo. Adicionalmente, en esta sección también la Corte analizará si una de las disposiciones demandadas fue derogada por el legislador, ya que, de ser así, también habría lugar a un pronunciamiento inhibitorio.

Caducidad de la acción de inconstitucionalidad

3. El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional y el Procurador General de la Nación le solicitaron a la Corte declararse inhibida con relación al cargo relacionado con el presunto desconocimiento del principio de consecutividad en el trámite de las normas demandadas, previsto en el artículo 157 de la Constitución.

4. Al respecto, debe señalarse que, de acuerdo con el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución, “[l]as acciones [de inconstitucionalidad] por vicios de forma caducan en el término de un año, contado desde la publicación del respectivo acto”. Se advierte entonces que el término previsto en dicha norma aplica para una categoría específica de cargos que pueden plantearse mediante la acción de inconstitucionalidad. En este sentido, para entender el supuesto de hecho de la norma, conviene precisar que los vicios de forma comprenden “aquellas irregularidades en que se incurre en el trámite que antecede a la promulgación de la ley y que ha sido establecido por el constituyente”[46], por lo que puede entenderse que hace referencia a “la manera como fueron debatidas, aprobadas y promulgadas las disposiciones legales”[47].

5. Estos vicios se diferencian de los sustanciales o materiales, que son aquellos que plantean la existencia de una oposición entre el contenido normativo de una determinada disposición (es decir, lo que ella ordena, prohíbe o permite) con la Constitución[48].

6. Como se reseñó (ver supra, sección I, apartado B), la accionante plantea distintos cargos contra el inciso 5 del artículo 61 y contra el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, algunos de los cuales se relacionan con el trámite que se surtió durante su discusión y aprobación en el Congreso. Así, manifiesta que ocurrieron irregularidades relacionadas con la realización de la conciliación del proyecto de ley que posteriormente dio lugar a la Ley 1753 de 2015, lo cual, en su opinión, afecta la constitucionalidad de las normas

demandadas, pues ambas fueron objeto de aprobación en plenarios tras la conformación de una comisión accidental de conciliación.

7. Adicionalmente, agregó que en el trámite de aprobación del inciso 5 del artículo 61 de dicha ley (i) no se realizó el anuncio para discusión y votación para la sesión plenaria del proyecto de ley del que hacía parte; (ii) no se dejó constancia de la solicitud realizada al Gobierno Nacional con el fin de que este autorizara la modificación que se introdujo al mencionado artículo; y (iii) el asunto allí tratado desconoció el principio de consecutividad, pues no fue discutido en los debates de las comisiones conjuntas tercera y cuarta del Congreso de la República.

8. Finalmente, con relación al artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, manifestó la demandante que (i) se desconoció el principio de consecutividad y que (ii) no se dejó constancia de la solicitud realizada al Gobierno Nacional con el fin de que este autorizara la inclusión de ese artículo.

9. Al respecto, se aprecia que todos los vicios que, según el accionante, se configuraron en la tramitación del inciso 5 del artículo 61 y del artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 guardan relación con el debate, aprobación y promulgación, pues se refieren, en términos generales, (i) a la realización de la conciliación (artículo 161 de la Constitución), la cual es una etapa necesaria para la aprobación de las iniciativas legislativas en las que ha existido discrepancias entre las plenarios; (ii) al respeto del principio de consecutividad (artículo 157 de la Constitución), que regula la relación que debe existir entre los debates necesarios para la formación de una ley; y (iii) al visto bueno del Gobierno nacional para la inclusión de un proyecto de inversión en el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 341 de la Constitución), el cual es una regla específica para la aprobación de un tipo especial de ley.

10. Así, los cargos formulados por la accionante mencionados en los párrafos precedentes encuadran en la noción de vicios de forma, por lo que se encuentran sometidos al término de caducidad establecido en el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución. En consecuencia, teniendo en cuenta que la Ley 1753 de 2015 fue publicada en el Diario Oficial No. 49.538 el día junio 9 de ese mismo año, y que la acción de inconstitucionalidad fue presentada el día 11 de noviembre de 2016, se aprecia que para ese momento había operado la caducidad. En consecuencia, la Corte se inhibirá para pronunciarse con relación a los vicios de forma planteados en ella contra el inciso 5 del artículo 61 y contra el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015.

Derogatoria del inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, tras la admisión de la acción de inconstitucionalidad de la referencia

11. La Corte debe precisar que una de las normas cuya constitucionalidad se impugna mediante la acción de la referencia fue derogada con posterioridad a que dicha acción fuera admitida. Se trata del inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, derogado por el artículo 47 de la Ley 1911 de 2018. En ese sentido, la Corte primero explicará las razones por las que considera que dicha norma fue derogada. A continuación, explicará la determinación que corresponde.

12. Al respecto, la Corte advierte que la Ley 1911 de 2018, en ninguna de sus disposiciones, señaló de forma expresa que se derogaba lo dispuesto en el inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, por lo que corresponde analizar si operó una derogatoria tácita. Para ello, en el siguiente cuadro se transcribe el texto original del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 y del artículo 47 de la Ley 1911 de 2018, resaltando el apartado que fue demandado mediante la acción de inconstitucionalidad que se revisa y la modificación que respecto de él se introdujo:

Artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”

Artículo 47 de la Ley 1911 de 2018, “Por medio de la cual se crea la contribución solidaria a la educación superior y se dictan otras disposiciones sobre los mecanismos y las estrategias para lograr la financiación sostenible de la educación superior”

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 período 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:

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.

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.

Artículo 47. Modifíquese el Artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018”, el cual quedara así:

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 pagaran 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:

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 garantizara y destinara al Icetex los recursos requeridos para compensar los ingresos que deja de percibir por los conceptos anteriores.

Los créditos y becas otorgados por el Icetex, estarán destinados a financiar programas en instituciones de Educación Superior que cuenten con el reconocimiento oficial del Ministerio de Educación Nacional o quien haga sus veces, como prestadoras del servicio público de educación superior.

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

Parágrafo 2°. 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.

13. Como puede apreciarse, el artículo 47 de la Ley 1911 de 2018 tenía como propósito modificar específicamente lo dispuesto en el inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 cuya constitucionalidad fue impugnada mediante la acción que dio lugar al presente proceso. Así, la norma demandada establecía un criterio de focalización para el otorgamiento de créditos y becas financiados por el ICETEX, de acuerdo con el cual a partir del año 2018 estos solo serían entregados para financiar programas que contaran con acreditación o que, en su defecto, fueran ofrecidos por entidades de educación superior acreditadas institucionalmente. Ahora, con la modificación introducida mediante el artículo 47 de la Ley 1911 de 2018, dicho criterio cambió, pues ahora tales créditos y becas se destinarán para financiar programas en instituciones que cuenten con reconocimiento oficial del Ministerio de Educación Nacional.

14. Teniendo en cuenta lo anterior, concluye entonces la Corte que el inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 fue derogado de manera tácita por el artículo 47 de la Ley 1911 de 2018.

15. En este escenario, conviene recordar que la Corte ha identificado dos supuestos frente a la derogatoria de normas que fueron objeto de acción de inconstitucionalidad, para efectos de determinar el tipo de sentencia al que debe haber lugar. Así, ha señalado que el presupuesto para la realización de un examen de constitucionalidad de una norma es que esta exista, “pues es la única manera como [ella] pued[e] recibir los efectos de los fallos de exequibilidad o inexecuibilidad que corresponde dictar a la Corte”[49]. En ese sentido, un fallo de exequibilidad o inexecuibilidad sobre una norma derogada sería inocuo, por lo que en tal situación la Corte debe proceder a declararse inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo.

16. Con todo, ha precisado también la Corte que la derogatoria de una norma no en todos los casos conduce automáticamente a su inexistencia, pues es posible que continúe regulando situaciones de manera ultraactiva. En atención a lo anterior, ha afirmado que cuando una acción de inconstitucionalidad recaiga sobre una norma derogada que sigue produciendo efectos, es procedente emitir un pronunciamiento de fondo. Para arribar a esta conclusión, la Corte ha señalado que ella “no solamente debe velar por la constitucionalidad de las disposiciones legales que están rigiendo, sino que igualmente le atañe, en virtud de

su delicada responsabilidad como guardiana de la prevalencia del Estatuto Fundamental, evitar que normas pretéritas ya no vigentes, pero inconstitucionales, proyecten sus consecuencias jurídicas hacia el futuro”[50].

17. La jurisprudencia también ha precisado que los efectos de una norma derogada que habilitan un pronunciamiento de fondo de la Corte son aquellos abstractos, generales e impersonales. De esta forma, se excluye del análisis de constitucionalidad la evaluación de situaciones particulares y concretas que fueron reguladas por una norma que, al momento del pronunciamiento de la Corte, fue ya derogada[51].

18. En suma, frente a la constatación de la derogatoria de una norma que fue objeto de acción pública de inconstitucionalidad y que fue admitida para trámite, debe la Corte indagarse si esta produce aún efectos o no, para determinar si procede una sentencia inhibitoria o un pronunciamiento de fondo.

19. Al respecto, considera la Corte que el inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 introdujo un criterio orientador para el otorgamiento de créditos y becas financiados por el ICETEX, con el fin de ser tenido en cuenta, de manera indefinida, a partir de 2018. Con su modificación, tales créditos y becas deberán tener en cuenta un requisito diferente, en virtud del cual el ICETEX se encuentra en el deber de ajustar de manera inmediata los procesos de otorgamiento de tales beneficios para cumplir de forma adecuada lo previsto en el artículo 47 de la Ley 1911 de 2018.

20. Es importante resaltar que el ICETEX y el Ministerio de Educación Nacional comparten la misma interpretación, según la cual el inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 perdió vigencia con la aprobación del artículo 47 de la Ley 1911 de 2018 (ver supra, sección I literal E). De hecho, con base en esta interpretación, el ICETEX modificó su convocatoria de becas para el segundo semestre de 2018, con el fin de aclarar que ellas se otorgan para adelantar estudios en cualquier institución de educación superior que cuente con reconocimiento oficial del Ministerio de Educación (ver supra, sección I literal E). En este sentido, afirmaron dichas entidades que con la expedición y entrada en vigencia de la Ley 1911, se procedió a realizar los ajustes tecnológicos para modificar la convocatoria del segundo semestre de 2018, permitiendo la aprobación de todas las instituciones de educación superior y programas con reconocimiento oficial del Ministerio de Educación Nacional.

21. Se entiende entonces que el inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 ha dejado de regir, en tanto ya no constituye un parámetro que debe ser tenido en cuenta por el ICETEX para efectos de la asignación de créditos y becas que dicha entidad financia a las personas pertenecientes a los estratos 1, 2 y 3 del Sisbén. Esta conclusión no se desvirtúa por el hecho de que la disposición derogada se haya utilizado anteriormente para la asignación de estos beneficios, pues, como se observó (ver supra, numeral 17), los efectos particulares y concretos que haya tenido una norma derogada no son objeto de la acción de inconstitucionalidad. De esta forma, dichos efectos no pueden ser modificados mediante una sentencia de constitucionalidad, por cuanto, dichas relaciones se rigen en su mayoría por normas de derecho civil y comercial.

22. Por lo demás, conviene precisar que la Corte en la sentencia C-087 de 2018,

conoció de una demanda contra el inciso 2 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, y se declaró inhibida, por cuanto, dicha norma no satisfacía las cargas de claridad, certeza, especificidad y pertinencia, desarrolladas por la jurisprudencia constitucional. Cabe resaltar que dicha decisión no hace tránsito a cosa juzgada constitucional, pero pierde relevancia debido a la existencia de una derogatoria de la norma demandada, misma que no produce efectos tras la expedición y entrada en vigencia de la Ley 1911 de 2018.

23. En consecuencia, la Corte se inhibirá para emitir un pronunciamiento de fondo relacionado con la constitucionalidad del inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015.

Aptitud sustancial de la demanda

24. El Ministerio de Educación Nacional señaló que el cargo formulado contra las normas demandadas por desconocimiento del artículo 67 de la Constitución es muy general, por lo que no cumple los requisitos de claridad, pertinencia, suficiencia y especificidad. Por su parte, la Universidad Externado de Colombia argumentó que el cargo relacionado con la vulneración del artículo 13 de la Constitución carece de precisión, a tal punto que no satisface los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Teniendo en cuenta los anteriores planteamientos, procederá la Corte a realizar un análisis detallado de la admisibilidad de la demanda únicamente respecto del artículo 222 de la Ley 1753 de 2015.

25. Para empezar, conviene resaltar que el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991 contiene los elementos que debe reunir toda demanda en los procesos de control de constitucionalidad. Según dicha norma, para que la Corte pueda pronunciarse de fondo sobre una demanda de inconstitucionalidad, esta debe indicar con precisión el objeto demandado, el concepto de la violación y la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.

26. Al respecto, en la sentencia C-1052 de 2001, reiterada desde entonces de manera uniforme, la Corte precisó las características que debe reunir el concepto de la violación. Según esta jurisprudencia, para que la Corte pueda pronunciarse de fondo sobre una acción pública de inconstitucionalidad, las razones que la sustenten deben ser claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes.

27. Según dicha sentencia, tales requisitos implican que: la demanda debe tener un hilo conductor que permita al lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa (claridad); debe formular cargos dirigidos contra una proposición jurídica real y existente, y no simplemente contra una deducida sin conexión con el texto de la disposición acusada (certeza); debe contener cuestionamientos de naturaleza constitucional, es decir, poner de presente la contradicción entre el precepto demandado y una norma de jerarquía constitucional, en oposición a una argumentación basada simplemente en argumentos de tipo legal o doctrinario o sobre la conveniencia de las disposiciones demandadas (pertinencia); debe plantear, cuando menos, un cargo de constitucionalidad concreto, en contraposición a afirmaciones vagas, indeterminadas, abstractas o globales, que no guarden relación concreta y directa con las disposiciones

demandadas (especificidad); y debe exponer todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar un estudio de constitucionalidad, de forma suficientemente persuasiva como para despertar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada (suficiencia)[52].

28. Así mismo, la jurisprudencia ha precisado que, en aplicación del principio pro actione, le corresponde a la Corte indagar en qué consiste la pretensión del accionante para así evitar en lo posible un fallo inhibitorio. Al respecto, la Corte ha dicho:

“[...] la apreciación del cumplimiento de tales requerimientos ha de hacerse en aplicación del principio pro actione[,] de tal manera que se garantice la eficacia de este procedimiento vital dentro del contexto de una democracia participativa como la que anima la Constitución del 91. Esto quiere decir que el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo”[53].

29. En el caso concreto, observa la Corte que la demanda señala y transcribe las disposiciones que se solicita sean declaradas inconstitucionales, por lo que se identifica con precisión el objeto demandado. Igualmente, indica la razón por la cual la Corte es competente para conocer de la demanda. Por su parte, respecto del concepto de la violación, la demanda, además de los cargos relacionados con la ocurrencia de vicios de forma en la aprobación de las normas demandadas (respecto de los cuales la Corte no se pronunciará por haber operado la caducidad de la acción), plantea tres cargos de inconstitucionalidad contra el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015.

30. En primer lugar, la accionante argumenta que el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 vulnera el derecho a la igualdad (artículo 13 de la Constitución), ya que crea una distinción entre universidades de élite y las que “funcionan en ciudades intermedias y prestan servicios educativos a la población que no puede desplazarse a las grandes ciudades a realizar estudios universitarios”[54]. A juicio de la demandante, ello sucede por cuanto la norma mencionada obliga a los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado a que obtengan la acreditación en un plazo determinado.

31. Para analizar la aptitud de este cargo, es pertinente recordar que la Corte ha considerado que los cuestionamientos relacionados con la posible vulneración del derecho a la igualdad no pueden limitarse a poner de presente un tratamiento distinto a dos o más sujetos o grupos de sujetos, pues ello desconocería que la Constitución no ordena que todas las personas reciban un tratamiento exactamente igual[55]. Por ello, ha afirmado que debe cumplirse una carga de argumentación mínima para formular argumentos de inconstitucionalidad de esta naturaleza, que consiste en “señalar con claridad los grupos involucrados, el trato introducido por las normas demandadas que genera la vulneración del derecho a la igualdad y qué justifica dar un tratamiento distinto al contenido en las normas acusadas”[56]. Con base en este criterio, considera la Corte que el cargo planteado contra el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 por desconocimiento del artículo 13 de la Constitución carece de certeza, especificidad y suficiencia.

32. Por lo anterior, la Corte considera que el cargo no es cierto, pues la accionante

señala que el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 plantea una distinción entre universidades de élite (que, según ella, son aquellas que se encuentran en las “grandes ciudades”[57]) y todas las demás (es decir, aquellas que, de acuerdo con su interpretación, se encuentran en “ciudades intermedias”[58]). No obstante, estas no son categorías que utiliza el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015. Por el contrario, esta norma hace referencia a programas académicos de licenciaturas de pregrado. Así, la norma analizada sí se refiere a algunos programas educativos de nivel superior, y en esa medida puede afirmarse que establecen una distinción (con aquellos programas de licenciatura nivel pregrado que no cuentan con acreditación), pero ese trato diferenciado no se da entre los sujetos identificados por la accionante.

34. Como resultado de lo anterior, estima la Corte que el cargo no es suficiente, pues no logra despertar una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición analizada, debido a que no aborda los elementos argumentativos indispensables para analizar la distinción de trato que ella establece.

35. En conclusión, el cargo por desconocimiento del principio de igualdad alegado respecto del artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 no solo carece de una identificación precisa de los grupos que se consideran asimilables, sino que no explica por qué tal distinción es inconstitucional. En consecuencia, la Corte señala que el cargo relacionado con el presunto desconocimiento del derecho a la igualdad (artículo 13 de la Constitución) por el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 no es apto, por lo cual no se pronunciará de fondo respecto de él.

36. En segundo lugar, la accionante plantea que el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 desconoce el artículo 67 de la Constitución, ya que incumple la obligación del Estado de participar en la financiación de los servicios educativos. En su opinión, ello se debe a que tal norma limita el libre acceso a instituciones educativas de los beneficiarios de becas o créditos otorgados por el ICETEX, pues los obliga a realizar sus estudios solo en ciertas universidades (las que la accionante califica como “de élite”[59]).

37. El anterior argumento se complementa con la razón por la que, según la accionante, se desconoce el inciso 4 del artículo 69 de la Constitución, el cual también hace referencia al deber del Estado de facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

38. Respecto de este cargo, observa la Corte que se dirige exclusivamente contra el inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, sin cuestionar el artículo 222 de la misma ley, pues solo la primera de estas normas se refería a la focalización de créditos y becas otorgados por el ICETEX. Adicionalmente, puede observarse que el cargo de inconstitucionalidad parte de una realidad que es el reconocimiento de su derogatoria (ver supra, numeral 11). De igual forma, señala la Corte que el cargo formulado por la demandante conlleva una ambigüedad, evidenciando una carencia de certeza, al señalar que la distinción que realiza el inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 es entre universidades de élite y las que no lo son, cuando él en realidad hace referencia a programas que cuenten con acreditación o en su defecto programas en instituciones de educación acreditadas institucionalmente.

39. En consecuencia, la Corte tampoco se pronunciará de fondo por el supuesto desconocimiento del inciso 4 del artículo 69 de la Constitución por parte del artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, ya que, al interpretar la demanda, se advierte que este cargo se dirige exclusivamente contra el inciso 5 del artículo 61 de la misma ley.

40. Finalmente, en tercer lugar, la demanda de inconstitucionalidad señala que el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 desconoce la autonomía universitaria, establecida en el artículo 69 de la Constitución, ya que la acreditación de alta calidad que las universidades están obligadas a conseguir para los programas en licenciatura de nivel pregrado depende del Ministerio de Educación Nacional y no de pares académicos. Adicionalmente, afirma que esto impacta en el funcionamiento de las universidades, pues ellas no podrán seguir ofreciendo los programas que en ejercicio de su autonomía han decidido establecer.

41. Considera la Corte que el anterior cargo es apto, por lo que procederá a examinarlo de fondo. Ello se debe a que resulta claro, pues es posible identificar la tesis que se utiliza para cuestionar la constitucionalidad del artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, relacionada con los supuestos impactos negativos que este tiene sobre la autonomía de las universidades que ofrecen programas de licenciatura de nivel pregrado; es cierto, pues identifica que, en efecto, la norma demandada hace referencia a la acreditación de las licenciaturas que se ofrecen a nivel pregrado; es pertinente, pues el fundamento jurídico que se identifica para justificar la solicitud de inconstitucionalidad es el artículo 69 de la Constitución, que, como bien lo señala la accionante, consagra la autonomía universitaria; es específica, pues plantea la posible tensión que puede existir entre, por un lado, la autonomía universitaria, y, por otro lado, el establecimiento de requisitos tendientes a asegurar la calidad de la educación superior (específicamente, la acreditación de los programas de licenciatura a nivel pregrado); y es suficiente, ya que expone elementos de juicio capaces de hacer surgir una duda sobre la constitucionalidad de la disposición que se analiza.

42. Delimitado de esta forma el objeto de la acción de inconstitucionalidad, procederá la Corte a revisarla de fondo.

C. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA JURÍDICO, MÉTODO Y ESTRUCTURA DE LA DECISIÓN

43. La demandante considera que el inciso 5 del artículo 61 y el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 deben ser declarados inconstitucionales, por haber incurrido en distintos vicios de forma y de fondo.

44. Las intervenciones allegadas al presente proceso plantean distintas alternativas que podría seguir la Corte al pronunciarse sobre la acción de inconstitucionalidad de la referencia. Por un lado, con relación a los vicios de forma, se propusieron tres alternativas: (i) el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Educación Nacional y el Procurador General de la Nación solicitaron a la Corte declararse inhibida, por haber operado la caducidad de la acción de inconstitucionalidad; (ii) el Departamento Nacional de Planeación (como pretensión subsidiaria) y el Instituto Colombiano de Derecho Procesal consideraron que las normas demandadas no desconocieron el principio de consecutividad (artículo 157 de la Constitución), por lo que deben declararse exequibles; y (iii) la

Universidad Externado de Colombia afirmó que, de comprobarse los hechos planteados por la demanda de inconstitucionalidad, las normas demandadas deben declararse inconstitucionales.

45. Por otro lado, con relación a los vicios de fondo, se plantearon a la Corte dos alternativas: (i) abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo con relación al posible desconocimiento del artículo 67 de la Constitución (petición que fue formulada por el Ministerio de Educación Nacional) o con relación a la eventual vulneración del artículo 13 de la Constitución (tal como lo propuso la Universidad Externado de Colombia), y (ii) declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas, solicitud en la que coincidieron todos los intervinientes.

46. Según se señaló en los numerales 11 a 23 de la sección B de la presente sentencia, la Corte se declarará inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad del inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015. Igualmente, adoptará la misma determinación con relación a los supuestos vicios de procedimiento identificados por la demandante, debido a la caducidad de la acción de inconstitucionalidad. Finalmente, también se declarará inhibida por los cargos contra el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 por el presunto desconocimiento del derecho a la igualdad (artículo 13 de la Constitución) y del deber del Estado en materia de financiamiento de la educación superior (artículo 67 de la Constitución).

47. En consecuencia, la Corte limitará su análisis de fondo a estudiar la presunta vulneración de lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 69 de la Constitución por parte del artículo 222 de la Ley 1753 de 2015. En virtud de lo anterior, a la Corte le corresponde analizar si la obligación impuesta a los programas académicos de licenciaturas a nivel pregrado consistente en obtener la acreditación en alta calidad en un plazo determinado, so pena de la pérdida de vigencia del registro calificado, supone una afectación de la autonomía universitaria, establecida en el artículo 69 de la Constitución. En el mismo sentido, corresponde a la Corte determinar si el otorgamiento del registro calificado con base en parámetros mínimos de calidad establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, mediante estudios técnicos, conlleva a una vulneración a la autonomía universitaria (art. 69 Superior).

48. Para resolver el problema jurídico expuesto, la Corte primero analizará el alcance de la autonomía universitaria, para luego pronunciarse con relación al caso concreto que se le plantea.

D. AUTONOMÍA UNIVERSITARIA: FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LIMITACIONES ADMISIBLES

Autonomía universitaria: concepto y alcance

49. El artículo 69 de la Constitución reconoce la autonomía universitaria, en los siguientes términos: “[s]e garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley”.

50. Al definir su naturaleza jurídica, la Corte ha considerado que la autonomía

universitaria debe ser entendida como una garantía institucional. Estas últimas han sido definidas por la Corte de la siguiente manera: “la garantía institucional no asegura un contenido concreto, ni un ámbito de competencias determinado e inmodificable, sino la preservación de los elementos identificadores de una determinada institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar, de lo que resultarían importantes diferencias con la figura de los derechos fundamentales”[60]. En este caso, la institución que pretende preservar la aludida garantía son las universidades (o, en términos generales, las instituciones de educación superior).

51. La Corte ha entendido que la autonomía universitaria implica dos libertades, mencionadas expresamente en el artículo 69 de la Constitución: la de auto-organización (“darse sus directivas”) y la de auto-regulación (“regirse por sus propios estatutos”)[61]. Así, la Constitución reconoce que dicha garantía institucional se proyecta en dos ámbitos distintos. Por un lado, otorga a las universidades la capacidad para determinar su orientación filosófica, para lo cual “cuenta con la potestad de señalar los planes de estudio y los métodos y sistemas de investigación”[62]. Por otro lado, les permite darse su propia organización interna, lo que implica la posibilidad de definir las normas de funcionamiento y gestión administrativa, el sistema de elaboración y aprobación de su presupuesto, la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes[63], así como las pruebas a aplicar para efectos de definir la idoneidad de los aspirantes a ingresar en ellas[64].

52. La autonomía universitaria guarda relación con distintos principios y derechos constitucionales, como los siguientes: (i) el pluralismo (artículo 1 de la Constitución), en la medida que permite y promueve la elaboración y difusión de opiniones e información de distintas posiciones académicas y filosóficas; (ii) la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra (artículo 27 de la Constitución), pues esta, en tanto derecho fundamental, supone como contrapartida la protección colectiva e institucional donde ella se ejerce; (iii) el derecho a la educación (artículo 67 de la Constitución), en la medida en que los destinatarios de la autonomía universitaria son instituciones encargadas de prestar el servicio público de educación; y (iv) el libre desarrollo de la personalidad (artículo 16 de la Constitución), el cual se enriquece con la existencia de alternativas variadas sobre asuntos que la persona considera relevantes, dentro de las cuales pueda elegirse la que más se ajuste a las preferencias.

53. Ahora bien, la autonomía universitaria no supone un total distanciamiento entre las universidades y el Estado, pues, como lo ha afirmado la Corte, “[e]sta libertad de acción no debe entenderse como una autorización que propicie una universidad aislada de la sociedad o emancipada completamente del Estado”[65], ya que encuentra limitaciones derivadas de la propia Constitución. Al respecto, la sentencia C-162 de 2008 señaló:

“[T]ambién se ha puesto de manifiesto que diversos preceptos constitucionales fijan límites a la autonomía universitaria, entre los que cabe mencionar: (i) la facultad reconocida al Estado para regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación (Art. 67 de la C. P.), (ii) la competencia atribuida al legislador para expedir las disposiciones generales con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus

propios estatutos (Art. 69 de la C. P.), (iii) la facultad de configuración legislativa para expedir las leyes que regirán la prestación efectiva de los servicios públicos (Art. 150-23 de la C. P.) y (iv) el respeto por el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales (Título II, Capítulo II de la Constitución)”.

54. En consecuencia, la Corte ha identificado que la autonomía universitaria “encuentra su límite tanto en el orden constitucional, como en el legal”[66], de modo que “esta capacidad de autodeterminación está limitada por la Constitución, el respeto a los derechos fundamentales de la comunidad universitaria y, en especial, de los estudiantes, y la legislación”[67].

55. Según se mostrará a continuación, tanto la Constitución Política como los tratados internacionales en materia de derechos humanos que obligan a Colombia reconocen que la libertad otorgada a las instituciones educativas no puede ser entendida como absoluta. De manera más específica, tratándose de la autonomía universitaria, lo anterior implica que esta es una garantía institucional que “no constituye un poder omnímodo”[68], pues debe ejercerse (i) respetando los derechos fundamentales y (ii) de conformidad con el marco legislativo que para ese propósito expida el Estado. En este sentido, la autonomía universitaria no excluye la intervención del Estado; antes bien, depende de que se ejerza (en la forma y para los fines previstos en la Constitución).

La calidad como elemento integrante del derecho a la educación

56. La autonomía universitaria tiene una relación cercana con distintos derechos fundamentales (ver supra, numeral 52). Al respecto, la Corte ha manifestado que la libertad de las universidades para auto-regularse y auto-organizarse no puede entenderse como una habilitación para desconocer los derechos de las personas, en particular sus derechos a la educación y al debido proceso (artículos 67 y 28 de la Constitución, respectivamente)[69].

57. Con relación a este último, es oportuno mencionar que un elemento integrante del derecho a la educación es la calidad en su prestación. Así lo ha concluido la Corte al interpretar de manera sistemática el artículo 67 de la Constitución, el artículo 13 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, “Protocolo de San Salvador”) y el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, “PIDESC”)[70].

58. En este sentido, acogiendo los planteamientos expuestos por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante, “Comité DESC”), en tanto constituyen “criterio hermenéutico relevante” para interpretar las normas constitucionales sobre el derecho a la educación[71], la Corte ha afirmado que ese derecho se compone de cuatro características interrelacionadas, a saber: la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la adaptabilidad. Es de especial importancia para efectos del asunto estudiado recordar la definición del Comité DESC respecto de la aceptabilidad del derecho a la educación, por lo que a continuación se transcribe:

“6. Si bien la aplicación precisa y pertinente de los requisitos dependerá de las condiciones

que imperen en un determinado Estado Parte, la educación en todas sus formas y en todos los niveles debe tener las siguientes cuatro características interrelacionadas:

[...]

c) Aceptabilidad. La forma y el fondo de la educación, comprendidos los programas de estudio y los métodos pedagógicos, han de ser aceptables (por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad) para los estudiantes y, cuando proceda, los padres; este punto está supeditado a los objetivos de la educación mencionados en el párrafo 1 del artículo 13 y a las normas mínimas que el Estado apruebe en materia de enseñanza”[72].

59. En virtud de lo anterior, la garantía del derecho a la educación supone estándares mínimos de calidad, los cuales deben ser establecidos por el Estado. De manera más concreta, según lo sostenido por la Corte, “la calidad del servicio educativo se ha entendido como una materia sometida a la cláusula general de competencia legislativa y a la reserva general de ley, por lo que su regulación compete en exclusiva al Legislador, que diseña el marco de acción de vigilancia y control al Gobierno nacional”[73]. Estos estándares resultan aplicables no solamente a la educación básica o secundaria, pues el derecho a la educación es fundamental “sin distinción por razón de la edad”[74]. Por ello, aun cuando sea posible establecer condiciones de acceso diferentes para la educación que se imparte en distintos niveles de educación[75], la calidad es un elemento que el Estado debe asegurar, mediante su inspección y vigilancia, respecto de todos los niveles de enseñanza.

Facultad del legislador de regular la educación en tanto servicio público

60. Por otro lado, la Constitución habilita, en distintas disposiciones, la intervención del legislador con el propósito de regular el servicio de educación. Así, el artículo 67 afirma de manera general que el Estado debe regular y ejercer inspección y vigilancia sobre la educación, con el propósito de “velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”. A su vez, en la medida en que la educación es un servicio público, la Constitución señala que el Estado debe intervenir para regularla (artículo 150 numeral 23) y para asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional (artículo 365).

61. Igualmente, también el artículo 13 del Protocolo de San Salvador precisa que la libertad de los particulares para establecer y dirigir instituciones educativas no excluye la facultad del Estado de regularla[76]. De manera similar lo establece el artículo 13 del PIDESC[77]. Además de esta habilitación general al Estado para la regulación del servicio de educación, el artículo 69 de la Constitución, previamente citado (ver supra, numeral 49), expresamente señala que la autonomía universitaria debe ejercerse “de acuerdo con la ley”[78]. En desarrollo de esta disposición, la Ley 30 de 1992, “Por la cual se organiza el servicio público de educación superior”, precisó las facultades que les corresponde a las instituciones universitarias, escuelas tecnológicas e instituciones técnicas profesionales[79].

Algunas manifestaciones específicas de la autonomía universitaria

62. La acción de inconstitucionalidad de la referencia trata sobre un tema específico que se relaciona con la autonomía universitaria. En este sentido, conviene recordar que, según la accionante, el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 resulta contrario al artículo 69 de la Constitución, pues, a su entender, obliga a ciertas instituciones de educación superior a obtener la acreditación de alta calidad, lo cual supone una interferencia del Estado en las universidades, ya que tal acreditación es otorgada por el propio Ministerio de Educación Nacional, y además les impide seguir ofreciendo los programas académicos que ellas decidan. Por otro lado, argumenta que el requisito de la acreditación obstaculiza la financiación de las universidades, al impedir que estudiantes beneficiarios de créditos y becas otorgados a través del ICETEX puedan aplicar a ellas. Por lo anterior, la Corte analizará la relación que existe entre el diseño de programas académicos y la autonomía universitaria.

63. Al respecto, el artículo 28 de la Ley 30 de 1992, al referirse a las facultades que comprende la autonomía universitaria, señala que las instituciones de educación superior podrán “crear, organizar y desarrollar sus programas académicos”. Con todo, esa facultad no se opone a que el Estado ejerza su función de regulación del servicio de educación, con el propósito de garantizar la calidad y eficiencia en su prestación. Atendiendo a lo anterior, el artículo 53 de la misma ley creó el Sistema Nacional de Acreditación para las instituciones de educación superior, con el objetivo de “garantizar a la sociedad que las instituciones que hacen parte del sistema cumplen los más altos requisitos de calidad y que realizan sus propósitos y objetivos”. Adicionalmente, el artículo 54 de dicha ley señala que los integrantes del mencionado sistema serán, entre otros, las comunidades académicas y científicas, y que él dependerá del Consejo Nacional de Educación Superior, el cual definirá su reglamento, funciones e integración.

64. Los artículos 53 y 54 de la Ley 30 de 1992 fueron reglamentados mediante el Decreto 2904 de 1994, el cual a su vez fue complicado en el Decreto 1075 de 2015. Para efectos del análisis de constitucionalidad que se realiza en la presente sentencia, es importante mencionar algunas de las normas que este último establece.

65. En primer lugar, el mencionado decreto compilatorio define en su artículo 2.5.3.7.1 la acreditación como “el acto por el cual el Estado adopta y hace público el reconocimiento que los pares académicos hacen de la comprobación que efectúa una institución sobre la calidad de sus programas académicos, su organización y funcionamiento y el cumplimiento de su función social”.

66. Por su parte, el artículo 2.5.3.7.2 del Decreto 1075 de 2015 define los integrantes del Sistema Nacional de Acreditación, a saber: el Consejo Nacional de Educación Superior, el Consejo Nacional de Acreditación, las instituciones que optan por la acreditación y la comunidad académica.

67. A su vez, el artículo 2.5.3.7.3 del mismo decreto define que el proceso de acreditación se lleva a cabo de la siguiente forma: “se inicia con la autoevaluación, continúa con la evaluación externa practicada por pares académicos, prosigue con la evaluación realizada por el Consejo Nacional de Acreditación y culmina[,] si el resultado fuere

positivo[,] con el acto de acreditación por parte del Estado”.

68. Por otra parte, conviene mencionar que, mediante la Ley 1188 de 2008, se estableció que los programas que no estén acreditados tendrán que obtener un registro calificado, de acuerdo con las condiciones allí establecidas. Opera entonces como un mecanismo que busca asegurar mínimos de calidad en la educación profesional. En este sentido, ha explicado la Corte que “[s]in el registro calificado, un programa de educación profesional no puede entrar en funcionamiento y, si en la práctica lo hiciera, la consecuencia será la falta de capacidad para emitir un título académico válido”[80]. De esta forma, el Estado cumple su función de regulación de la educación superior también respecto de las instituciones de educación que no estén acreditadas.

69. Finalmente, en el caso de las licenciaturas, la Ley 1753 de 2015, en su artículo 222, estableció que la oferta de programas de pregrado además del registro calificado requería la acreditación en alta calidad. Igualmente, afirmó que, de no hacerlo, el registro calificado otorgado se perdería al cabo de dos años. Para ello, el Legislador otorgó a los programas de pregrado en licenciatura que ya habían alcanzado cuatro cohortes de egresados un plazo para acreditarse de dos años, contados a partir de la entrada en vigencia de esa ley (esto es, el 9 de junio de 2015). Por su parte, los programas que no hubieran logrado este número de promociones contarían con el mismo plazo desde el momento en que cumplieran ese requisito.

70. El párrafo del mencionado artículo 222 le impuso al Gobierno Nacional el deber de nivelar los criterios de emisión del registro calificado de los programas de pregrado en licenciatura a los estándares de acreditación en alta calidad, lo cual debería hacer dentro de los dos (2) años siguientes a la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015. En desarrollo de este deber, los requisitos del registro calificado y los de la acreditación de alta calidad fueron unificados en el caso de las licenciaturas mediante la Resolución N° 2041 del 3 de febrero de 2016.

71. En suma, el recuento normativo muestra que la garantía de la calidad de los programas de formación docente es parte integrante del derecho a la educación, no solo de aquellos que los cursan, sino de quienes en el futuro serán sus educandos. A través de ella, el Estado cumple sus deberes en relación con la aceptabilidad de los programas, tanto de aquellos de educación superior, como de los de educación preescolar, primaria, básica y media.

E. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 222 DE LA Ley 1753 DE 2015

72. Con base en las consideraciones expuestas, pasa la Corte a analizar si el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 supone un desconocimiento de la autonomía universitaria, reconocida en el artículo 69 de la Constitución.

73. El artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 dispone que los programas académicos de licenciaturas de nivel pregrado que no cuenten con acreditación de alta calidad deberán obtener ese reconocimiento, estableciendo un plazo determinado dependiendo del número de cohortes de egresados. Agrega que, de no cumplirse con lo anterior, perderán el

registro calificado (ver supra, numerales 69 y 70).

74. Adicionalmente, el párrafo de esta norma contiene una delegación dirigida al Ministerio de Educación Nacional, con el propósito de que establezca, mediante estudios técnicos, unos parámetros mínimos de calidad para la obtención de alta calidad por parte de las licenciaturas y programas académicos enfocados en la educación.

75. La accionante plantea que esta disposición desconoce la autonomía universitaria, con base en dos argumentos. Por un lado, manifiesta que la imposición de un deber dirigido a los programas de licenciatura de nivel pregrado para que estos obtengan la acreditación de alta calidad impacta en el funcionamiento de las universidades, pues ellas no podrán seguir ofreciendo los programas que en ejercicio de su autonomía han decidido establecer. Por otro lado, manifiesta que lo anterior también desconoce la autonomía universitaria pues el proceso de acreditación de alta calidad depende del Ministerio de Educación Nacional y no de pares académicos (ver supra, numeral 40).

76. Al respecto, la Corte señala que, de acuerdo con la Constitución, la autonomía universitaria no debe ser entendida como una habilitación para la existencia de universidades aisladas de la sociedad y del Estado. Por el contrario, la Constitución (especialmente en los artículos 67, 69, 150 numeral 23 y 365) faculta al Estado para regular las condiciones en las que estas instituciones prestan el servicio de educación superior, con el propósito de asegurar los derechos de los estudiantes y de promover la calidad y la eficiencia de este servicio. En este sentido, el simple hecho de establecer requisitos de funcionamiento para las universidades no puede entenderse como un desconocimiento de la autonomía universitaria.

77. Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte considera que la medida mencionada tiene como propósito promover la calidad de la educación en general. Al respecto, es importante recordar que la obtención de un título en los programas de licenciatura es un requisito exigido para el ejercicio de la docencia en las instituciones del Estado (artículo 116 de la Ley 115 de 1994). En este sentido, la acreditación de alta calidad en las licenciaturas que se ofrecen a nivel pregrado busca que quienes las cursen y ejerzan como docentes en tales instituciones tengan una mejor preparación, que redunde en un aumento en la calidad de la educación que impartan.

78. En ese sentido, puede afirmarse que la medida prevista en el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 tiene como propósito cumplir con el elemento de aceptabilidad del derecho a la educación (ver supra, numeral 58). Por ello, la intervención que mediante dicha medida el Estado realiza en el funcionamiento de las universidades es razonable, pues atiende a un criterio constitucionalmente legítimo, y no tiene como propósito ni como efecto desconocer la atribución de las instituciones universitarias de auto-organizarse y de auto-regularse (ver supra, numeral 51).

79. Adicionalmente, la Corte resalta que el párrafo del artículo mencionado efectivamente delega en el Ministerio de Educación Nacional la facultad de establecer los parámetros mínimos que se tendrán en cuenta para realizar la acreditación de alta calidad. Al respecto, considera que la delegación realizada a la mencionada entidad encuentra fundamento normativo en las distintas normas constitucionales que habilitan al Estado para

regular el servicio de educación (especialmente, el artículo 67 de la Constitución), por lo que no es, por ese solo hecho, inconstitucional.

80. Ahora bien, es claro que esta facultad debe ejercerse respetando las normas constitucionales, entre ellas la autonomía universitaria. De hecho, el mismo párrafo del artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 así lo establece. Con todo, dado que la accionante no formuló cuestionamientos específicos a la manera como el párrafo de la norma en mención regula la facultad del Ministerio de Educación Nacional de establecer los parámetros de acreditación para los programas de licenciatura, no le corresponde a la Corte analizar tal aspecto. Por lo demás, no podría hacerlo, ya que, en virtud del numeral 2 del artículo 237 de la Constitución, se trata de una facultad específicamente asignada al Consejo de Estado.

81. Teniendo en cuenta lo planteado, considera la Corte que el artículo 222 de la Constitución no resulta contrario a la autonomía universitaria (artículo 69 de la Constitución), sino que constituye un ejercicio legítimo de la facultad del Estado de regular el servicio público de educación (artículo 67 de la Constitución).

82. Igualmente, la Corte advierte que la accionante formuló cuestionamientos al proceso de acreditación aplicable a las instituciones de educación superior, señalando que este no es imparcial, pues es decidido por el Ministerio de Educación Nacional. Al respecto, le corresponde a la Sala decidir si el otorgamiento del registro calificado con fundamento en unos parámetros mínimos de calidad establecidos por el Ministerio de Educación, es contrario a la autonomía universitaria (Art. 69 de la Carta). Frente a esto, puede señalarse que este argumento en realidad se dirige, no a la obligación impuesta a los programas de licenciatura a nivel pregrado de obtener la acreditación de alta calidad, sino al proceso de acreditación en sí mismo. Dado que la accionante no controvertió de manera específica las normas que regulan con detalle el proceso de acreditación, no le corresponde a la Corte analizar en esta oportunidad su constitucionalidad. Con todo, las normas que regulan dicho proceso (algunas de las cuales fueron reseñadas supra, numerales 63 a 67) sugieren que la accionante realiza una lectura imprecisa de los pasos que lo componen. Como se evidenció en el recuento normativo, los requisitos del registro calificado y los de la acreditación de alta calidad fueron unificados en el caso de las licenciaturas mediante la Resolución N° 2041 del 3 de febrero de 2016, de lo cual se evidencia que lo dispuesto en el mencionado artículo 222 no desconoce en su esencia el proceso de acreditación, sino que por el contrario, se presenta como un elemento adicional en dicho proceso.

83. Dicho ejercicio de las facultades de regulación del Ministerio de Educación, demuestran una vez más que la garantía de la calidad de los programas de formación docente es parte integrante del derecho a la educación, no solo de aquellos que los cursos, sino de aquellos que en el futuro sean sus educandos. En este mismo sentido, es dado concluir que a través de dicha reglamentación el Estado cumple sus deberes en relación con el componente de aceptabilidad de los programas (ver supra, numerales 56 a 61).

84. Ahora bien, el Procurador General de la Nación advirtió en el concepto remitido a la Corte que era necesario esta realizara un exhorto al Gobierno Nacional, por cuanto el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 no previó un régimen de transición para los

estudiantes de las universidades que no logren alcanzar la acreditación de alta calidad en el plazo establecido por la ley y aún no se hayan graduado antes de dicho plazo.

85. Al respecto, es posible advertir que el mencionado artículo dispuso plazos específicos dentro de los cuales debía cumplirse la exigencia de obtener acreditación de alta calidad. Así, para la obtención de la acreditación de alta calidad por parte de los programas académicos de licenciatura a nivel pregrado previó dos hipótesis: (i) los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que tengan como mínimo cuatro (4) cohortes de egresados y que no se encuentren acreditados en alta calidad, deberán obtener dicho reconocimiento en un plazo de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley; y (ii) los programas de licenciaturas a nivel de pregrado que no cuenten con el requisito de cohortes antes mencionado deberán adelantar el trámite de acreditación en alta calidad en un plazo de dos (2) años, una vez cumplido el mismo.

86. La Corte considera que esta distinción establece un periodo razonable dentro del cual los mencionados programas académicos de licenciatura a nivel pregrado puedan cumplir la exigencia prevista en la norma, sin afectación a los derechos de los estudiantes. En todo caso, si llegaran a presentarse instituciones que no cumplan tal deber, en el marco del control concreto podrá analizarse la situación de quienes se encuentren cursando sus estudios en ellas, en aras de hacer valer su derecho a la educación, situación que deberá ser analizada en cada caso concreto y de conformidad con las normas aplicables.

F. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

87. En la presente oportunidad, le correspondió a la Corte estudiar una acción de inconstitucionalidad dirigida contra el inciso 5 del artículo 61 y el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015. La demandante argumentó que estas disposiciones eran inconstitucionales por dos tipos de razones. Por un lado, adujo que en su tramitación se había incurrido en distintos vicios de forma, relacionados principalmente con la realización de la conciliación (artículo 161 de la Constitución), el respeto del principio de consecutividad (artículo 157 de la Constitución) y el visto bueno del Gobierno nacional para la inclusión de un proyecto de inversión en el Plan Nacional de Desarrollo (artículo 341 de la Constitución). Por otro lado, expuso que las normas demandadas desconocían el derecho a la igualdad (artículo 13 de la Constitución), la autonomía universitaria (artículo 69 de la Constitución) y el deber del Estado de participar en la financiación de la educación (inciso 6 del artículo 67 e inciso 4 del artículo 69).

88. Antes de proceder con el análisis de constitucionalidad, la Corte consideró necesario analizar tres asuntos que podrían conducir a que no se produjera un pronunciamiento de fondo sobre ciertos cargos formulados por la accionante.

89. En primer lugar, con relación a la caducidad de la acción de inconstitucionalidad, concluyó que los cargos formulados por la accionante acerca del presunto desconocimiento de los artículos 157, 161 y 341 de la Constitución encuadran en la noción de vicios de forma, por lo que se encuentran sometidos al término de caducidad establecido en el numeral 3 del artículo 242 de la Constitución. En consecuencia, teniendo en cuenta que la Ley 1753 de 2015 fue publicada en el Diario Oficial No. 49.538 el día nueve (9) de junio de

ese mismo año, y que la acción de inconstitucionalidad fue presentada el día once (11) de noviembre de 2016, afirmó que para ese momento había operado la caducidad. Por esta razón, concluyó que debía declararse inhibida para emitir un pronunciamiento sobre este asunto.

91. En tercer lugar, acerca del análisis de la aptitud de la demanda, la Corte consideró que debía circunscribir su pronunciamiento a determinar si el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 había desconocido la garantía institucional de la autonomía universitaria (prevista en el artículo 69 de la Constitución), optando por inhibirse de analizar de fondo los cargos acerca del desconocimiento del derecho a la igualdad (artículo 13 de la Constitución) y de la vulneración de los deberes del Estado en materia de financiamiento de la educación (artículo 67 de la Constitución), en la medida que no habían sido planteados de forma cierta, específica y suficiente.

92. Con base en lo anterior, la Corte consideró que debía analizar si la obligación impuesta a los programas académicos de licenciaturas a nivel pregrado consistente en obtener la acreditación en alta calidad en un plazo determinado, so pena de la pérdida de vigencia del registro calificado, supone una afectación de la autonomía universitaria, establecida en el artículo 69 de la Constitución.

93. Para resolver el problema jurídico expuesto, la Corte explicó el alcance de la autonomía universitaria. En este sentido, sostuvo que se trata de una garantía institucional, que implica dos libertades, mencionadas expresamente en el artículo 69 de la Constitución: la de auto-organización (“darse sus directivas”) y la de auto-regulación (“regirse por sus propios estatutos”). Señaló también que lo anterior no supone que tal garantía sea ilimitada, pues debe ejercerse en el marco de la Constitución y de acuerdo con la ley. Al respecto, indicó que la autonomía universitaria tiene una relación cercana con distintos derechos fundamentales (especialmente, los derechos a la educación y al debido proceso), por lo que es preciso que su ejercicio no los desconozca. Igualmente, recordó que la propia Constitución (en los artículos 67, 69, 150 numeral 23 y 365), al igual que tratados internacionales que conforman el bloque de constitucionalidad en sentido lato (particularmente, el artículo 13 del PIDESC y el artículo 13 del Protocolo de San Salvador), habilitan al Estado para intervenir en la regulación del servicio de educación en aras de perseguir propósitos como, por ejemplo, velar por su calidad.

94. La Corte señaló que la facultad de crear y modificar los planes de estudios de las universidades hacen parte de la autonomía universitaria. Con todo, afirmó que el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 no la desconoció, argumentando que la norma mencionada tiene un propósito constitucionalmente importante, ya que busca promover la calidad de la educación en general, pues la obtención de un título en los programas de licenciatura es un requisito exigido para el ejercicio de la docencia en las instituciones del Estado (artículo 116 de la Ley 115 de 1994), razón por la cual la acreditación de alta calidad en las licenciaturas que se ofrecen a nivel pregrado busca que quienes las cursen y ejerzan como docentes tengan una mejor preparación, que redunde en un aumento en la calidad de la educación que imparten. Para la Corte, esta medida encuadra también en la facultad conferida al Estado para regular el servicio de educación con el propósito de, entre otras, asegurar su calidad (artículo 67 de la Constitución).

III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los vicios de forma señalados en la acción de inconstitucionalidad contra el inciso 5 del artículo 61 y el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, al haber operado la caducidad de dicha acción, en los términos del numeral 3 del artículo 242 de la Constitución.

SEGUNDO.- Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los cargos de inconstitucionalidad planteados contra el inciso 5 del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015.

TERCERO.- Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado en la presente sentencia, el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

En comisión

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Cuaderno principal, fl. 11.

[2] *Ibíd.*

[3] Cuaderno principal, fl. 18.

[4] *Ibíd.*

[5] Cuaderno principal, fl. 19.

[6] *Ibíd.*

[7] La accionante cita en este sentido las siguientes sentencias: T-492 de 1992, T-002 de 1994, C-195 de 1994, C-475 de 1994, C-547 de 1994, C-220 de 1997, C-506 de 1999, C-746 de 1999 y C-560 de 2000.

[8] Cuaderno principal, fl. 20.

[9] El escrito de intervención fue presentado por Mauricio Quiñones Montealegre, actuando como apoderado de la entidad.

[10] Cuaderno principal, fl. 75.

[11] Cuaderno principal, fl. 77.

[12] El escrito de intervención fue presentado por Nora Alejandra Muñoz Barrios, actuando como Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad.

[13] El interviniente cita en este sentido las sentencias C-104 y C-586 de 2016.

[14] Cuaderno principal, fl. 82 revés.

[15] Cuaderno principal, fls. 85 y 85 revés.

[16] El interviniente hizo referencia específicamente a la sentencia T-691 de 2012.

[17] Cuaderno principal, fl. 84.

[18] El escrito de intervención fue suscrito por Martha Lucía Trujillo Calderón, actuando en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de esa entidad.

[20] Cuaderno principal, fl. 97 revés.

[21] *Ibíd.*

[22] Consejo Nacional de Acreditación, Lineamientos para la acreditación de programas de pregrado, enero de 2013, disponible en https://www.cna.gov.co/1741/articles-186359_pregrado_2013.pdf, citado en el Cuaderno principal, fl. 98.

[23] Cuaderno principal, fl. 98 revés.

[24] Cuaderno principal, fl. 99.

[25] El interviniente citó la sentencia C-1435 de 2000.

[26] Cuaderno principal, fl. 99 revés.

[27] Cuaderno principal, fl. 100.

[28] Cuaderno principal, fl. 71.

[29] Cuaderno principal, fl. 71 revés.

[30] Cuaderno principal, fl. 109.

[31] Cuaderno principal, fl. 110.

[32] Cuaderno principal, fl. 111.

[33] Cuaderno principal, fl. 125.

[34] Cuaderno principal, fl. 126.

[35] Cuaderno principal, fl. 128.

[36] Cuaderno principal, fl. 122.

[37] Cuaderno principal, fl. 123.

[38] Cuaderno principal, fl. 127.

[39] Cuaderno principal, fl. 124.

[40] Cuaderno principal, fls. 124 y 125.

[41] El artículo 47 de la Ley 1911 de 2018, por medio del cual se modifica el artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018, el cual quedará así: “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: 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. Los créditos y becas otorgados por el Icetex, estarán destinados a financiar programas en instituciones de Educación Superior que cuenten con el reconocimiento oficial del Ministerio de Educación Nacional o quien haga sus veces, como prestadoras del servicio público de educación superior. Parágrafo 1°. 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 2°. 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”.

[42] El escrito fue suscrito por Nora Alejandra Muñoz Barrios, actuando como Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la entidad.

[43] Cuaderno principal, fl. 137.

[45] Cuaderno principal, fl. 145 revés.

[46] Ver sentencia C-501 de 2001, reiterada, entre otras, en las sentencias C-1177 de 2004 y C-400 de 2011.

[47] *Ibíd.*

[48] Ver sentencia C-1161 de 2000, reiterada, entre otras, en las sentencias C-501 de 2000 y C-400 de 2011.

[49] Ver sentencia C-110 de 2006. En el mismo sentido, ver sentencias C-992 de 2001 y C-467 de 1993.

[50] Ver sentencia C-397 de 1995, reiterada, entre otras, en las sentencias C-634 de 1996, C-121 de 2010 y C-961 de 2014.

[51] Ver sentencia C-329 de 2011.

[52] Para efectos de síntesis se utiliza la sentencia C-1052 de 2001, reiterada en fallos adicionales de la Corte.

[53] Ver, entre otras, sentencia C-372 de 2011.

[54] Cuaderno principal, fl. 19.

[55] Ver, sentencia C-115 de 2004, reiterada, entre otras, en la sentencia C-246 de 2009.

[56] Ver sentencia C-913 de 2004, reiterada, entre otras, en las sentencias C-178 de 2006 y C-166 de 2017.

[57] Cuaderno principal, fl. 19.

[58] *Ibíd.*

[59] Cuaderno principal, fl. 19.

[60] Ver sentencia C-162 de 2008.

[61] Ver sentencia C-336 de 1997, reiterada, entre otras, en la sentencia C-535 de 2017.

[62] Ver sentencia T-310 de 1999, reiterada, entre otras, en las sentencias C-162 de 2008 y C-491 de 2016.

[63] *Ibíd.*

[64] Ver sentencia C-337 de 1996.

[65] Ver sentencia C-491 de 2016.

[66] Ver sentencia C-829 de 2002.

[67] Ver sentencia T-097 de 2016.

[68] Ver sentencia T-102 de 2017.

[69] En repetidas oportunidades, la Corte ha revisado acciones de tutela que plantean el posible desconocimiento de derechos fundamentales por parte de instituciones de educación superior, analizando así la relación entre la autonomía universitaria y distintos derechos fundamentales. Como ejemplos, pueden citarse las siguientes sentencias: T-102 de 2017, relacionada con la falta de expedición de orden de matrícula a una estudiante en una institución universitaria por una deuda pendiente con la entidad; T-508 de 2016, en la que se estudiaron varios casos acumulados, la mayoría de ellos relacionados con la falta de pago por parte del ICETEX del pago del subsidio de sostenimiento, y el restante relacionado con la decisión de no incluir a una persona al programa “Ser Pilo Paga 2”, argumentando que no cumplía con los requisitos señalados en la convocatoria, alegando el accionante que en realidad sí los cumplía y que había ocurrido un error; T-365 de 2015,

relacionada con la pérdida definitiva del cupo de una estudiante de educación superior, por posibles errores administrativos cometidos por la institución donde estudiaba; T-152 de 2015, acerca de la decisión de una universidad de no aceptar certificados de inglés expedidos por una institución con registro de funcionamiento, pero sin certificación Icontec; T-850 de 2014, sobre una persona que sufría de sordoceguera y solicitaba que su institución educativa o el Ministerio de Educación Nacional brindaran el servicio de guías intérpretes que necesitaba; T-531 de 2014, relacionada con la decisión de una institución universitaria de negarle a un estudiante su reintegro hasta tanto no se encontrara a paz y salvo financiero, pese a que él estaba dispuesto a realizar un acuerdo de pago; T-691 de 2012, acerca de un estudiante que solicitó a su universidad adoptar medidas de protección frente al acto de un profesor que, en su opinión era discriminatorio, pese a lo cual decidió no ordenar ninguna de esa naturaleza; T-068 de 2012, sobre una estudiante que no había podido cursar una asignatura obligatoria por falta de giro del crédito del ICETEX del que era beneficiaria y a quien se le inició el cobro coactivo de la deuda luego de que su institución educativa le revocara el periodo de gracia de un año con el que contaba; T-703 de 2008, relacionada con un miembro de una comunidad indígena que aplicó a una universidad a cursar estudios de educación superior y a quien se le negó el acceso al no encontrar probada su calidad de indígena.

[70] En distintos pronunciamientos, la Corte ha reconocido que el Protocolo de San Salvador es parte del bloque de constitucionalidad. Ver, por ejemplo, los siguientes: sentencias C-659 de 2016, C-076 de 2006, C-376 de 2010 y C-754 de 2015. Lo mismo ha sostenido del PIDESC en sentencias como la C-434 de 2010.

[71] En varias oportunidades la Corte ha sostenido que las observaciones del Comité DESC constituyen “criterio hermenéuticos relevante” (más no obligatorio) para la interpretación de las normas constitucionales. Con relación específicamente al derecho a la educación, ver sentencia C-376 de 2010. A su vez, conviene mencionar que en distintas oportunidades la Corte ha acudido a las observaciones del Comité DESC para definir el alcance del derecho a la educación. Ver, entre otras, las siguientes sentencias: C-535 de 2017, T-102 de 2017, T-055 de 2017 y T-850 de 2014.

[72] Comité DESC, Observación general No 13, El derecho a la educación (artículo 13), 21º periodo de sesiones (1999).

[73] Ver sentencia C-535 de 2017.

[74] Ver sentencia C-520 de 2016.

[75] *Ibíd.*

[76] Al respecto, el numeral 5 del artículo 13 del Protocolo de San Salvador establece lo siguiente: “[n]ada de lo dispuesto en este Protocolo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, de acuerdo con la legislación interna de los Estados partes”.

[77] Señala el numeral 4 del artículo 13 del PIDESC lo siguiente: “[n]ada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y

entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza, a condición de que se respeten los principios enunciados en el párrafo 1 y de que la educación dada en esas instituciones se ajuste a las normas mínimas que prescriba el Estado”.

[78] Ver sentencia C-1019 de 2013.

[79] En este sentido, dispuso en su artículo 28 que, en virtud de la autonomía universitaria: “se reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes, y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de función institucional”.

[80] Ver sentencia C-535 de 2017.