

CAPITALIZACIÓN DE INTERESES EN CRÉDITOS EDUCATIVOS-Mecanismo para fomentar y facilitar el acceso a la educación

(...) la capitalización de intereses en este tipo de créditos busca ofrecer una alternativa de financiamiento a las personas que desean realizar estudios –usualmente superiores– y en los cuales, de manera principal y preponderante, la amortización del capital –los costos de matrícula– y los intereses no se realiza durante el periodo de estudios, sino luego de su finalización, usualmente, luego de varios años. Por tanto, desde una perspectiva axiológica, la medida legislativa objeto de estudio, cuando se aplica a los créditos educativos de mediano y largo plazo (a pesar de que no fue el objeto específico de su diseño, como se precisó en el título anterior), tiene por finalidad regular una alternativa financiera para el acceso a la educación, en especial a la educación superior. Esta última es una finalidad legítima y constitucionalmente importante, si se tiene en cuenta que se trata de un medio tendiente a satisfacer una necesidad básica de las personas y meritoria para la sociedad, y, además, es explícitamente perseguida por el constituyente.

CAPITALIZACIÓN DE INTERESES-Alcance

La capitalización de intereses es un sistema de pago de los intereses que se deben como consecuencia del otorgamiento de un crédito de mediano o largo plazo, por un determinado capital. En este sistema, en los términos de la jurisprudencia de la Sala, que se fundamenta en la de la Sección Primera del Consejo de Estado, se permite la capitalización de los intereses causados, pero no exigibles. Es esta la diferencia específica que permite distinguir la figura de la del anatocismo, y en la que es especialmente relevante el contenido de los

artículos 1617, numerales 3 y 4, y 2235 del Código Civil y 886 del Código de Comercio.

ANATOCISMO Y CAPITALIZACION DE INTERESES-Contenido

CRÉDITOS EDUCATIVOS-Capitalización de intereses

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Requisitos para su configuración

(...) a fin de establecer si en un caso concreto se configura la cosa juzgada, deben valorarse las relaciones jurídicas que se presentan entre los siguientes tres elementos de la providencia del pasado y las razones que se alegan en la demanda del presente: (i) el tipo de decisión que se adoptó, concretamente, si se declaró la exequibilidad simple de la disposición o norma cuestionada o su constitucionalidad condicionada o su inexequibilidad y, en todos estos supuestos, la ratio decidendi de la providencia; (ii) el objeto de control (la “disposición” o “norma” demandada) y (iii) el parámetro de control, constituido por los cargos de constitucionalidad formulados y su relación con el problema jurídico resuelto en la sentencia anterior.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Análisis en sentencias integradoras

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL-Inexistencia

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Inhibición en relación con el cargo por vulneración del derecho a la igualdad

JUICIO INTEGRADO DE IGUALDAD-Alcance

JUICIO INTEGRADO DE IGUALDAD-Etapas de su análisis y modalidades del test de igualdad según el grado de intensidad

JUICIO DE IGUALDAD-Intensidad intermedia

El juicio de intensidad intermedia ha sido aplicado por la Corte a aquellas materias en las que el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración, pero cuyas medidas pueden entrar en tensión con otros bienes constitucionalmente relevantes.

DERECHO A LA EDUCACION-Servicio público con función social

ACCESIBILIDAD COMO COMPONENTE ESENCIAL DEL DERECHO A LA EDUCACION

DERECHO A LA EDUCACION SUPERIOR-Obligación estatal de proveer mecanismos financieros que faciliten el acceso

Referencia: Expediente D-14.622

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 121, numeral 1 (parcial), del Decreto Ley 633 de 1993, “[p]or medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”

Demandante: Giovanni Monsalve Jiménez

Magistrado Sustanciador:

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., primero (1º) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, con fundamento en el artículo 241.4 de la Constitución y cumplidos los trámites previstos en el Decreto Ley 2067 de 1991, decide sobre la demanda presentada por el ciudadano de la referencia en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 40.6 de la Constitución, contra el artículo 121, numeral 1 (parcial), del Decreto Ley 633 de 1993, cuyo texto es del siguiente tenor:

I. I. DISPOSICIÓN DEMANDADA

DECRETO 663 DE ABRIL 2 DE 1993

Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración

El presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 35 de 1993, DECRETA:

[...]

PARTE CUARTA

NORMAS ESPECIALES APLICABLES A LAS OPERACIONES DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO

Capítulo I

DISPOSICIONES ESPECIALES RELATIVAS A LAS OPERACIONES AUTORIZADAS

[...]

“Artículo 121. SISTEMAS DE PAGO E INTERESES. 1. Capitalización de intereses en operaciones de largo plazo. En operaciones de largo plazo los establecimientos de crédito podrán utilizar sistemas de pago que contemplen la capitalización de intereses, de conformidad con las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

2. Sistemas de pago alternativos para créditos de mediano y largo plazo. Las entidades que concedan créditos de mediano o largo plazo denominados en moneda legal deberán ofrecer a los usuarios sistemas de pagos alternativos con las siguientes características:

a. Un sistema de créditos que contemple en cada año el pago total de los intereses causados en el período, o

b. Un sistema que ofrezca como beneficio para el deudor programas de amortización que

contemplan la capitalización de intereses conforme al artículo 886 del Código de Comercio y de acuerdo con las condiciones que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

La Superintendencia Bancaria vigilará el cumplimiento de la presente norma de tal manera que las entidades que otorguen créditos de mediano y largo plazo ofrezcan, a elección de los usuarios, los sistemas establecidos en este numeral.

3. Límites a los intereses. De conformidad con el artículo 64 de la Ley 45 de 1990 y para los efectos del artículo 884 del Código de Comercio, en las obligaciones pactadas en unidades de poder adquisitivo constante (UPAC) o respecto de las cuales se estipule cualquier otra cláusula de reajuste, la corrección monetaria o el correspondiente reajuste computará como interés.

En cualquier sistema de interés compuesto o de capitalización de intereses se aplicarán los límites previstos en el mencionado artículo. Sin embargo, dichos límites no se tendrán en cuenta cuando se trate de títulos emitidos en serie o en masa, cuyo rendimiento esté vinculado a las utilidades del emisor.

Parágrafo. Toda tasa de interés legal o convencional en la cual no se indique una periodicidad de pago determinada se entenderá expresada en términos de interés efectivo anual” (se resalta el apartado que se demanda).

. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD ADMITIDOS

1. 1. El demandante considera que el apartado que se resalta desconoce el preámbulo y los artículos 13, 20, 67, 69 y 70 de la Constitución, por la presunta “vulneración del derecho a la educación y del deber del Estado de promoverla” y por la presunta “vulneración del principio

de igualdad”. Como pretensión principal solicita la declaratoria de inexecutable de la expresión que se resalta, en cuanto a su aplicación a los créditos educativos. Como pretensión subsidiaria solicita la declaratoria de executable condicionada de la expresión, bajo el entendido que la “capitalización de intereses” no es aplicable a los créditos educativos. Según indica, “lo que se busca es que la norma siga siendo aplicable EXCEPTO en créditos educativos (y de vivienda urbana, pues se reconoce la existencia de una decisión vigente sobre ese punto)”.

2. En primer lugar, el demandante señala que si bien existe cosa juzgada relativa respecto de la disposición que demanda, como consecuencia de la Sentencia C-747 de 1999, esta no impide analizar los cargos que se formulan, ya que versan sobre asuntos distintos al decidido en dicha providencia. En aquella se analizaron cargos relacionados con los créditos de vivienda urbana, mientras que aquí se alegan cargos relacionados con el presunto desconocimiento de los derechos a la educación y a la igualdad. Por último, puntualiza que en la Sentencia C-422 de 2006 la Corte Constitucional valoró una demanda que se presentó en contra del apartado normativo acusado; sin embargo, se declaró inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, de allí que respecto de tal decisión no se configura la cosa juzgada constitucional.

3. Para fundamentar el primer cargo de inconstitucionalidad, relacionado con la presunta vulneración del derecho a la educación y del deber estatal de promoverla, señala que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el derecho a la educación es un derecho fundamental que “no sólo prevé la facultad de los individuos de solicitar acceso a la educación, sino también el deber del Estado de intervenir, interceder, planificar y legislar para poder ampliar el alcance del derecho a la educación y facilitar el acceso a la misma, eliminando las posibles barreras que pudieran surgir y procurando que el acceso a la educación responda a las dinámicas sociales específicas en las que se encuentra el pueblo colombiano”.

4. A su juicio, la capitalización de intereses que permite la disposición que se demanda “se convierte entonces en un obstáculo que dificulta el acceso a la educación de los deudores, pues es usado como base para un cobro de mayores montos y dineros a cambio de la entrega de un mismo capital para la educación”, por cuanto “la capitalización de intereses efectivamente incrementa las sumas, que al final del crédito termina pagando el deudor”. Por esta razón, “el derecho a la educación de los deudores queda supeditado a la capacidad del mismo de cubrir una deuda que, además de incluir el capital recibido en préstamo, incluye una primera prestación consistente en el provecho del prestamista por el mero paso del tiempo (intereses ordinarios) así como también una segunda prestación de origen meramente contractual que tiene como finalidad ampliar el provecho del acreedor (intereses capitalizados)”. Estos últimos, según señala, “solo se justifican por la intención del acreedor de obtener un provecho económico de la operación crediticia, sin que haya fundamento adicional”.

5. Considera que la capitalización de intereses debería hacer parte del giro ordinario de los negocios mercantiles, y no de los créditos de los cuales depende el acceso a la educación superior de la población, toda vez que “se estaría permitiendo que un obstáculo no sustentado, injustificado y que nace de un interés unilateral de lucro de una parte (que además cuenta con una posición dominante sobre el deudor gracias a los contratos de adhesión) se convierta en un requisito para el acceso de los colombianos al derecho a la educación”.

6. Según el demandante, “esta obstaculización del derecho a la educación no tiene fundamento y debería considerarse entonces inconstitucional por pretender que los intereses monetarios y caprichosos de las entidades crediticias se superpongan sobre el derecho de los colombianos a recibir facilidades para acceder a la educación superior”. Reitera que el Estado tiene el deber de reglamentar, fomentar y facilitar el acceso de los colombianos a la educación, “por lo que permitir una práctica que obstaculiza arbitrariamente dicho acceso es un contrasentido y una situación contraria a los intereses y finalidades del Estado, en especial en lo relativo a su deber como garante, supervisor, veedor y facilitador del acceso al

derecho a la educación de los colombianos”.

7. Para fundamentar el segundo cargo de inconstitucionalidad, relacionado con la presunta vulneración del principio de igualdad en el acceso a la educación, precisa que el apartado que se demanda estatuye una diferencia carente de justificación constitucional, análoga a la que evidenció la Corte en la Sentencia C-747 de 1999, en la que profirió una sentencia integradora, por medio de la cual declaró inexecutable el apartado que ahora se demanda en lo relacionado con los créditos para la financiación de vivienda a largo plazo. Según precisa, no existe una justificación constitucional para otorgar un tratamiento distinto a los créditos educativos, de aquel que en la actualidad se otorga a los créditos para la financiación de vivienda, en los términos de la sentencia de constitucionalidad en cita.

8. En primer lugar, precisa que son sujetos comparables los deudores de créditos de vivienda urbana a largo plazo y los deudores de créditos educativos a largo plazo en cuanto a que sus derechos a la vivienda y a la educación se encuentran “expuestos a los perjuicios inherentes a la capitalización de intereses” (patrón de comparación).

9. En segundo lugar, indica que el trato diferenciado consiste en que solo a los deudores de créditos de vivienda urbana se les protegen sus derechos mediante la “prohibición de capitalización de intereses”, garantía que no ampara los “derechos fundamentales” de los “deudores de créditos educativos”.

10. Finalmente, señala que esta diferencia de trato carece de justificación constitucional, por cuanto no existen “motivos constitucionales por los cuales el derecho a la vivienda debe gozar de protección contra la capitalización de intereses mientras el derecho a la educación no debe permitírsele el mismo beneficio”. Según precisa, el derecho a la educación, al igual que el derecho a la vivienda, “también cuenta con una alta injerencia en la dignidad y otras garantías de los colombianos. Esto ha sido sostenido por la Corte Constitucional llegando

incluso a afirmar que [sic] como derecho fundamental, cumple incluso un papel relevante en la promoción del desarrollo humano, y la erradicación de la pobreza”.

. INTERVENCIONES Y CONCEPTOS

11. A continuación, se enuncia el sentido de las intervenciones y conceptos recibidos, al igual que el remitido por el Viceprocurador General de la Nación (E) con funciones de Procurador General de la Nación. Luego, se describen de manera sintética las razones que fundamentan cada postura, dado que en la parte considerativa de la providencia se retoman de manera amplia para su valoración y análisis por parte de la Sala Plena:

Inhibición

Exequibilidad

Inexequibilidad

Ministerio de Educación Nacional (petición principal de inhibición y subsidiaria de exequibilidad)

Universidad Libre (sede Bogotá) – Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Universidad Pontificia Bolivariana – Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas

Viceprocurador General de la Nación (E) con funciones de Procurador General de la Nación

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Juan Pablo Coy Navarro, apoderado de Colfuturo

José Miguel de la Calle Restrepo, apoderado de Asobancaria

Universidad Externado de Colombia – Departamento de Derecho Financiero y Bursátil

1. 1. Autoridades que dictaron o participaron en la elaboración o expedición de la disposición demandada o el caso tiene en efectos en sus competencias

1.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

12. No cuestiona la aptitud de la demanda y solicita declarar la exequibilidad de la disposición demandada.

13. En cuanto al cargo relacionado con el derecho de acceder a la educación, precisa que la capitalización de intereses en materia de créditos educativos de largo plazo es favorable a los deudores, ya que les permite ajustar los pagos entre un momento en el que no cuentan con capacidad financiera y un momento futuro en el que, gracias a la formación recibida, pueden mejorarla. Indica, además, que el demandante omite hacer referencia a la posibilidad “que le asiste al deudor de realizar abonos o pagos anticipados sin penalización alguna con el fin de disminuir los costos adicionales asociados al sistema de capitalización conforme al literal g) del artículo 5 de la Ley 1328 de 2009” y que “la capitalización de intereses es una alternativa, más no una imposición”, tal como lo dispone el numeral segundo del artículo 121 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero –en adelante EOSF–.

14. En cuanto al cargo relacionado con el principio de igualdad, señala que no es posible equiparar el tratamiento que se otorga a los créditos para la adquisición de vivienda con aquellos que se otorgan para el acceso a la educación superior, dadas las diferencias que existen entre ambos en cuanto a las garantías, capacidad de endeudamiento e historial

crediticio que exigen, así como a su forma de amortización.

15. También indica que el demandante realiza una comparación indebida entre la figura de la capitalización de intereses que permite la disposición demandada para los créditos educativos y aquella específicamente objeto de estudio en la Sentencia C-747 de 1999, relacionada con el sistema de crédito en Unidades de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), para los créditos de vivienda.

1.2. Ministerio de Educación Nacional

16. Como pretensión principal, solicita una decisión inhibitoria, por carecer los cargos de la demanda de claridad y precisión, y de manera subsidiaria, la exequibilidad de la norma.

17. Para evidenciar la compatibilidad de la norma demandada con el derecho a la educación hace referencia, de manera amplia, a los diferentes mecanismos de política para fomentar el acceso a la educación superior pública. Seguidamente, en relación con los créditos que otorga el Icetex -una de las diferentes entidades financieras que utiliza el mecanismo que permite la disposición que se demanda-, precisa que estos “apalancan la educación de las personas que no se ven cubiertas por el resto de los mecanismos para garantizar el acceso a la educación superior”. Además, que no todas sus líneas de crédito “contemplan la capitalización de intereses”, sino solo “las líneas de crédito del 25%, 30%, 40% y 60%”. En estas, “en la época de estudios se hacen abonos al capital desembolsado que cubren el porcentaje del capital exigible durante el semestre conforme el porcentaje de la línea de crédito, pero no así los intereses aplicables al resto del capital no cobrado, estos intereses son causados mes a mes, pero no son exigibles durante el periodo de estudios por la misma condición del largo plazo del crédito”. Estos se consolidan “con el capital por una única vez conformando así el capital a pagar durante el periodo de amortización”.

18. En relación con estas líneas de crédito que contemplan la capitalización de intereses, precisa que garantizan fines constitucionalmente relevantes, ya que permiten “asegurar la no pérdida del valor del dinero en el tiempo y de esta forma garantizar que los futuros bachilleres y personas que consideren acceder a la educación superior cuenten, en caso de requerirlo, con recursos suficientes de financiación de las matrículas y costos académicos que se generen”.

19. En cuanto al cargo relacionado con el principio de igualdad, indica que existen diferencias específicas entre los créditos de vivienda y educación en lo que tiene que ver, por ejemplo, con su forma de amortización y la posibilidad de condonar capital e intereses en los créditos educativos que otorga el Ictex. También precisa que no son asimilables las circunstancias fácticas en que se valoró la posibilidad de capitalizar intereses en materia créditos de vivienda en los años 90 con las actuales para los créditos educativos, además de que el citado análisis no fue extendido a este último tipo de créditos por parte de la Corte Constitucional.

20. Finalmente, indica: “si se impide capitalizar intereses, se obligaría al ICETEX a eliminar los plazos muertos para el pago de intereses y a exigir el cobro de los intereses de la obligación desde que el estudiante empieza sus estudios, convirtiéndose de este modo en una barrera en el acceso al crédito de las personas con menos recursos económicos y, por tanto, iría en contra del interés general y del propio principio de igualdad”. Además, la posibilidad que estatuye la disposición “se fundamenta en el principio de solidaridad y de ninguna manera le impone restricciones alguna [sic] a los deudores, de hecho lo que se persigue en los créditos educativos a largo plazo con la capitalización de intereses es que el dinero prestado no pierda valor y de esta manera se pueda seguir financiando la línea de crédito para los futuros estudiantes, haciendo que la medida sea proporcional”.

1.3. Icetex

21. Como pretensión principal, solicita una decisión inhibitoria, y de manera subsidiaria, la exequibilidad de la norma.

22. En relación con lo primero, luego de hacer referencia a presuntas inferencias equivocadas del demandante en relación con el contenido de los artículos 20, 67, 69 y 70 de la Constitución, y a una falta de contexto en las providencias que cita (sentencias T-743 de 2013, T-106 de 2019, T-428 de 2012, C-364 de 2000 y C-112 de 2007), indica que la demanda tiene las mismas falencias que evidenció la Corte en la Sentencia C-112 de 2007, que dio lugar a un fallo inhibitorio. Además, precisa que la demanda carece de aptitud, ya que no es posible inferir que se impida el acceso a la educación superior por el hecho de que el crédito educativo corresponda a un contrato de adhesión; afirma que el demandante no explica por qué “las entidades crediticias actúan sujetos a ‘(...) intereses monetarios y caprichosos (...)”, lo que obstaculiza “el acceso financiero a la educación”, y, finalmente, indica “que los créditos estudiantiles de mediano y largo plazo no son comparables a los de vivienda por razones fácticas”.

23. En cuanto al estudio de fondo de los cargos, defiende la exequibilidad de la norma que se demanda, así:

24. En cuanto al primer cargo de inconstitucionalidad, indica que “la capitalización de intereses en créditos educativos es un instrumento que facilita el acceso financiero y permanencia del derecho a la educación superior conforme a los artículos 67 y 69 de la Constitución Política”. Según precisa, “[l]as líneas de crédito propias del ICETEX están diseñadas para ofrecer a los beneficiarios varias opciones[] y sus intereses deben ser inferiores a los del mercado financiero (Parágrafo 4 Art. 2. L. 1002/05)”.

25. En cuanto al sistema de capitalización de intereses, refiere que este tiene fundamento en los artículos 8 de la Ley 1002 de 2005, 2235 del Código Civil, 886 del Código de Comercio, 121 del EOSF y 10.7.1.11 del Decreto 2555 de 2010. Además, manifiesta que “la capitalización de intereses que aplica el ICETEX a sus créditos educativos no producen [sic] nuevos intereses de forma indefinida, desbordando con ello la capacidad de pago de sus beneficiarios”.

26. En cuanto al segundo cargo de inconstitucionalidad, señala que “la capitalización de intereses en créditos educativos no es comparable al sistema de capitalización de intereses en créditos de vivienda bajo el sistema UPAC, por lo que un trato diferenciado es acorde al art. 13 de la C.P.”, por las siguientes razones: en primer lugar, existen diferencias considerables en cuanto al momento en que inicia el deber de pago en cada uno de estos créditos; en los de vivienda es inmediato –generalmente, al mes siguiente del desembolso–, mientras que en los educativos inicia al finalizar el periodo de estudios, esto es, luego de varios años de su otorgamiento. En segundo lugar, como lo precisó la Corte Constitucional en la Sentencia C-747 de 1999, “la capitalización de intereses, en sí misma, no quebranta la norma constitucional, lo que generó esa situación en los créditos de vivienda era la forma particular en la que, para ese crédito, se aplicaba este sistema”. Estas circunstancias no se presentan en los créditos educativos que otorga, de allí que no exista similitud con el método de capitalización de intereses “para el crédito de vivienda vigente en el año 1999”.

2. Intervenciones ciudadanas

2.1. Alfredo Alberto Taboada Galofre

27. No presenta razones concretas ni para defender la constitucionalidad de la disposición demandada, como tampoco para impugnarla. Aporta dos estudios de su autoría, a partir de los cuales infiere que “la capitalización de intereses para prestamos [sic] de largo plazo sí

está permitida en Colombia, en los casos en que el Congreso no la haya prohibido expresamente mediante ley”.

2.2. Juan Pablo Coy Navarro, apoderado de Colfuturo

28. Indica que “no encuentra que la norma objeto de cuestionamiento sea contraria a la Constitución Política ni conoce precedente constitucional que soporte interpretación en tal sentido, señalando que de ocurrir la declaratoria de inexequibilidad la misma podría afectar el desarrollo progresivo del derecho constitucional a la educación”. Para fundamentar esta tesis, caracteriza los créditos educativos (para diferenciar su estructura, en especial de los créditos de vivienda), hace referencia a la particularidad de la capitalización de intereses en los créditos educativos que otorga el Icetex y señala dos consecuencias adversas para el derecho a la educación que se seguirían de una posible declaratoria de inexequibilidad.

29. En primer lugar, manifiesta que el crédito educativo es una herramienta fundamental para promover el “acceso y promoción de la educación, no solo la básica y secundaria, sino la educación superior tanto en pregrado como postgrado”.

30. Precisa que, de manera análoga a los créditos que otorga el Icetex, los de Colfuturo financian “no solo el pago de matrícula del programa educativo, sino que también tiene desembolsos periódicos para el sostenimiento del beneficiario, en la medida que se trata de programas educativos en el exterior y que requieren dedicación de tiempo completo”, época en la cual los estudiantes no cuentan con fuentes propias de financiación para el pago de tales costos.

31. Para la constitución de los créditos educativos que otorga no se exige la constitución de

“garantías reales, como la hipoteca” (como ocurre en los créditos de vivienda), sino garantías “personales, del estudiante como deudor principal, y de codeudores para garantizar su pago”. Igualmente, precisa que al deudor principal no se le exige un ingreso mínimo, pues “precisamente por encontrarse en formación y ad portas de cursar un programa educativo, no sería razonable hacerlo”.

32. También indica que los créditos educativos, bajo las modalidades que otorgan Colfuturo e Icetex, demandan mayores costos operativos de seguimiento y administración del crédito, “toda vez, que debe realizarse un estricto seguimiento y acompañamiento académico al beneficiario, interactuar con las Instituciones Educativas en las cuales cursan los estudios, así como desembolsos periódicos para el sostenimiento del estudiante”.

33. En segundo lugar, indica que la forma en que el demandante considera que se aplica la capitalización de intereses por parte del Icetex es desacertada. De un lado, precisa: “dicha entidad financiera de régimen especial NO incurre en anatocismo como tampoco realiza cobro de intereses compuestos y mucho menos incorpora promedio de tasas del sistema financiero a sus créditos educativos”. De otro lado, señala: “ICETEX utiliza un sistema de capitalización simple que se fundamenta en la determinación futura de un capital, utilizando una fórmula no acumulativa. Esto es, los rendimientos siempre se generan en base al capital original. Y ella es necesaria pues dichos créditos tienen períodos de tiempo en donde el deudor no cancela capital o intereses, tal y como se explicó en precedencia”.

2.3. José Miguel de la Calle Restrepo, apoderado de Asobancaria

34. Como pretensión principal, solicita estarse a lo resuelto en la Sentencia C-747 de 1999 y como pretensión subsidiaria, que se declare la exequibilidad de la norma que se demanda.

35. En cuanto a lo primero, considera que existe cosa juzgada formal y absoluta respecto de la expresión que se demanda del artículo 121 del EOSF, ya que en la Sentencia C-747 de 1999 la Corte Constitucional la declaró inexecutable “únicamente en cuanto a los créditos para la financiación de vivienda a largo plazo”.

36. En segundo lugar, considera que la demanda carece de aptitud sustantiva, ya que no “cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia”.

37. En tercer lugar, indica que la norma no entra en contradicción con la Constitución, por las siguientes razones:

38. De un lado, la posibilidad de capitalizar intereses en materia de créditos educativos es una expresión de la libertad de empresa (en particular, de las libertades contractuales y de organización) de las entidades financieras, que no puede ser restringida por medio de la declaratoria de inexequibilidad de la disposición que se demanda, ya que no se configura ningún supuesto que habilite la intervención del Estado en la economía, en particular, la existencia de una falla de mercado. En todo caso, precisa que “si en gracia de discusión se aceptara la existencia de dicha falla, la inexequibilidad de la Norma Demanda en lo relativo a los créditos educativos no supera el test de proporcionalidad, pues no resultaría ser una medida idónea, necesaria y proporcional en estricto sentido”.

39. De otro lado, precisa que la capitalización de intereses en materia de créditos educativos, a diferencia de la postura del demandante, incentiva el acceso a la educación superior, ya que se trata de “un sistema de pago que promueve la capacidad de pago progresiva de los estudiantes”.

40. El interviniente también razona por qué no son equiparables los supuestos de capitalización de intereses que valoró la Corte en la Sentencia C-747 de 1999, respecto de los créditos de vivienda, con los créditos educativos. Además, indica que la “Norma Demandada solamente resulta contraria a la Constitución Política, únicamente en cuanto a los créditos de vivienda de largo plazo se refiere. En las demás operaciones de crédito, incluidos los créditos educativos, la capitalización de intereses es un sistema de pago ajustado a la Carta Política”. Esto es así, ya que, en la citada providencia, la Corte Constitucional “[i]dentificó una interpretación de la Norma Demandada que, en efecto, resultaba violatoria de las disposiciones constitucionales; aquella hace referencia al uso de la capitalización de intereses como sistema de pago en las operaciones de crédito para la adquisición de vivienda a largo plazo”.

41. Finalmente, señala que, a diferencia de la postura del demandante, el sistema de capitalización de intereses en materia de créditos educativos no es la causa “de la falta de capacidad de pago del deudor”. Esto es así, ya que “[l]a relación jurídica entre acreedor y deudor, en este caso, se ve afectada por variables económicas externas [como la inflación] e incluso factores internos [] de cada deudor, que definen una capacidad de pago mayor o menor”.

3. Conceptos de entidades públicas, organizaciones privadas y expertos invitados

3.1. Superintendencia Financiera

42. Presentó su concepto en el trámite de la referencia, por intermedio del Subdirector de Defensa Jurídica de la entidad. En este, ni defiende ni impugna la constitucionalidad de la disposición demandada. La intervención técnica pretende “ilustrar al Despacho sobre el valor de la cuota en un crédito asociado al plan de amortización”, para lo cual presenta “los resultados de un ejercicio matemático teniendo como referencia un mismo valor de crédito,

igual tasa y un mismo plazo, en los que varía únicamente la amortización, esto es, crédito con capitalización de intereses y otro crédito sin capitalización de interés”.

3.2. Universidad de Los Andes

43. Agradeció la invitación de la Corte Constitucional a emitir su concepto técnico, sin embargo, precisó que, “en esta ocasión, la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes no emitirá ningún pronunciamiento”.

3.3. Universidad Externado de Colombia – Departamento de Derecho Financiero y Bursátil (en adelante, Universidad Externado)

44. Solicita la declaratoria de exequibilidad simple de la disposición que se demanda, al no presentarse “una violación de los artículos constitucionales señalados por el demandante”.

45. En primer lugar, precisa que existe cosa juzgada formal respecto de la disposición que se demanda, con ocasión de la Sentencia C-747 de 1999.

46. En segundo lugar, señala que “[l]a prohibición de la capitalización de intereses para créditos de educación solo la podría realizar el Legislador a través de una ley marco en los términos del artículo 150 No. 19 de la CP 91”, de lo que indirectamente (a pesar de que no lo señala en tales términos) se derivaría una falta de competencia de la Corte Constitucional para declarar inexecutable la disposición. Según precisa, “[b]ajo esta disposición constitucional, la única autoridad que cuenta con la competencia para regular la actividad financiera, en donde está incluido, la regulación en materia de otorgamiento de créditos educativos por parte de instituciones financieras [sic] es el Congreso de la República por medio de una ley marco”.

47. En tercer lugar, indica que la norma no desconoce el principio de igualdad “frente a la no aplicación de la prohibición de capitalización de intereses para créditos educativos”, ya que, de conformidad con la Sentencia C-747 de 1999, “la Corte admite que la capitalización de intereses no es inconstitucional en sí, pero hizo una excepción frente al derecho a la vivienda”, circunstancias que no se presentan en el caso de los créditos educativos.

48. En cuarto lugar, afirma que la capitalización de intereses en materia de créditos educativos no vulnera los artículos 67 y 69 de la Constitución, ya que, por el contrario, la incentiva respecto de aquellas personas que “tienen pocas posibilidades de acceder al mercado de capitales para financiar sus estudios”.

49. En quinto lugar, resalta que, a partir de lo indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-485 de 1995, la posibilidad de pactar diversas tasas de interés no es contraria a la Constitución.

50. Finalmente, hace hincapié en el siguiente aspecto, que considera relevante en materia de capitalización de intereses en los créditos educativos: “corresponde a las entidades financieras y el ICETEX (como entidad de naturaleza pública, adscrita al Ministerio de Educación) informar al consumidor sobre la liquidación de los intereses y el propósito de su capitalización en este tipo de créditos, ya que en últimas es un beneficio para los deudores que tienen pocas posibilidades de acceder al sistema bancario”. De allí que las entidades financieras y el Icetex tengan “el deber de educar al consumidor financiero para que éste comprenda el contenido y funcionamiento de la capitalización de intereses, y cuente con la información suficiente y oportuna, antes de celebrar el contrato de crédito educativo con el fin de tomar decisiones informadas que le permitan comparar con otras opciones ofrecidas en el mercado”.

3.4. Universidad Libre (sede Bogotá) – Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho (en adelante, Universidad Libre)

51. Solicita la declaratoria de inexequibilidad de la expresión demandada en relación con los créditos para la financiación de la educación, “teniendo en cuenta que vulnera el derecho fundamental a la educación y obstaculiza el acceso al servicio público de educación”.

52. En primer lugar, indica que se presenta el fenómeno de la cosa juzgada relativa, con ocasión de la Sentencia C-747 de 1999, que no inhibe la competencia de la Corte para un nuevo pronunciamiento de fondo, ya que se plantean cargos diferentes a los que fueron objeto de estudio en aquella oportunidad.

53. En segundo lugar, a partir de la interpretación que realiza de las sentencias C-364 de 2000 y C-747 de 1999, indica que es “permitida la capitalización de intereses siempre y cuando esta no perturbe intereses constitucionales y, por tanto, esta evaluación debe adelantarse en cada caso en concreto, como en el caso de los créditos de vivienda”. En consecuencia, “si la capitalización de intereses vulnera algún derecho fundamental en donde el Estado tiene la responsabilidad y la obligación de propender por su realización, el Estado debe eliminar dicha obstaculización que no permite una equidad y un orden justo, así como la consecución de los fines esenciales del estado [sic]. Sin embargo, también queda claro que la capitalización de intereses no está prohibida, solo que debe estudiarse cada caso en concreto para determinar si para otros escenarios de derechos fundamentales es violatoria o no”.

54. En tercer lugar, en atención al anterior parámetro, señala que la disposición que se demanda es contraria a la dimensión de accesibilidad del derecho a la educación, que impone al Estado el deber de “garantizar el acceso al servicio público de educación en condiciones de igualdad, sin discriminación y facilitando su acceso”. En contravía de esta finalidad, la posibilidad de que las entidades financieras capitalicen intereses (como ocurre,

en especial, en el caso del Icetex) desincentiva el acceso a la educación superior “por cuanto en algunos casos imposibilita la capacidad de pago de una persona que busca la financiación hasta del 100% de sus estudios, por no tener la posibilidad de pagar y que, aunque podrá pedir un plazo luego de terminar sus estudios para iniciar el plan de pagos, ello no lo exime de que eventualmente tampoco tenga la capacidad de pago, pues un recién egresado no consigue un trabajo fácilmente”.

55. Finalmente, precisa que la disposición que se demanda también desconoce el principio de igualdad, al posibilitar un trato diferente e injustificado para las personas que acceden a créditos educativos, en comparación con el tratamiento que actualmente reciben los deudores de créditos de vivienda, ya que respecto de estos últimos en sus créditos está prohibida la capitalización de intereses. Esta idea la fundamenta en el siguiente razonamiento, a partir de la aplicación de un estándar estricto de igualdad.

56. Señala que son comparables los siguientes “dos grupos de personas que poseen semejanzas y diferencias – por un lado, están las personas que acceden a créditos de vivienda a largo plazo y no le son capitalizables los intereses y por el otro lado, se encuentran las personas que acceden a créditos de educación a largo plazo que si [sic] le son capitalizables los intereses”.

57. En cuanto al parámetro de comparación (*tertium comparationis*) entre estos grupos, indica que “existe un criterio de comparación que recae en que los dos sujetos acceden a un crédito de largo plazo con el fin de buscar el acceso y garantía de un derecho fundamental (por un lado, vivienda digna y por el otro, educación)”.

58. Seguidamente, indica que debe aplicarse un test integrado de igualdad de intensidad “estricta”, ya que “se afecta gravemente el derecho a la igualdad real y efectiva previsto en el artículo 13 y se afecta el principio de progresividad en el derecho a la educación y acceso

a este servicio público”.

59. A partir de este estándar, precisa que la medida no persigue un fin “legítimo e imperioso”, por cuanto “[e]l fin del numeral 1 del artículo 121 del Decreto Ley 663 de 1993, es que sobre los intereses ‘atrasados’, es decir, causado pero no exigibles, se pueda producir intereses para los establecimientos de crédito”, a pesar de que “la Ley 1002 de 2005 señala que el ICETEX es un establecimiento de crédito especial que tiene unos objetivos sociales y garantes de acceso a la educación, lo cual genera que cualquier medida de regresividad o vulneración de un derecho fundamental deba ser eliminada del ordenamiento jurídico colombiano”. A partir de esta premisa, infiere: “Por tanto, capitalizar los intereses de créditos educativos a largo plazo, genera una regresividad en el acceso a la educación, por cuanto no es una medida positiva que propenda por su garantía sino por el contrario, es un obstáculo, en donde la persona debe decidir o no si se endeuda en el monto del valor de su carrera y además paga intereses sobre intereses, lo cual hace más gravoso el acceso y garantía al derecho fundamental y al servicio público”.

60. Igualmente, precisa que “la medida no es necesaria y proporcional, teniendo en cuenta que el Estado le está transfiriendo aproximadamente el 50% del presupuesto anual al ICETEX, por tanto, debería lograr una sostenibilidad mediante otras alternativas de financiamiento que no haga más gravoso el acceso al servicio público de educación y no genere la vulneración del derecho fundamental para una población vulnerable que tiene que solicitar el 75% o el 100% para poder acceder a la educación”.

3.5. Universidad Pontificia Bolivariana – Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas (en adelante Universidad Pontificia Bolivariana)

61. Solicita la declaratoria de inexequibilidad de la expresión demandada, “en relación con los créditos a largo plazo para la financiación de la educación”, al ser incompatible con los

artículos 69, 70 y 71 de la Constitución, ya que a pesar de “ser una medida idónea para desarrollar los principios constitucionales de libertad de empresa y autonomía de la voluntad”, “afecta desproporcionadamente el derecho a la educación e impide al Estado cumplir con los deberes de promoción y aseguramiento de este derecho social”.

62. Según indica, tal desproporción se fundamenta en que la facultad de capitalizar intereses en créditos educativos de carácter financiero lesiona “gravemente, los postulados de universalidad, solidaridad e integralidad que caracterizan el deber del Estado de promover la educación”.

4. Concepto del Viceprocurador General de la Nación (E) con funciones de Procurador General de la Nación

63. El Viceprocurador General de la Nación (E) con funciones de Procurador General de la Nación, Silvano Gómez Strauch, solicita que la Corte Constitucional se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo.

64. En relación con el primer cargo que fue admitido, señala que carece de certeza y, por tanto, de suficiencia, ya que “el demandante le atribuye equivocadamente a la norma acusada una finalidad y un alcance que no se corresponde con una lectura objetiva de la misma desde una hermenéutica teleológica y literal”. Según precisa, la disposición no tiene por objeto “facilitar mecanismos financieros para hacer posible el acceso a la educación superior”, sino, a partir de lo indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-422 de 2006, “actualizar el Estatuto orgánico del sistema financiero y modificar su titulación y numeración, de acuerdo con las precisas facultades extraordinarias concedidas por la ley 35 de 1993”.

65. En relación con el segundo cargo que se admitió, precisa que la demanda tampoco es apta, ya que se comparan “dos grupos de sujetos que se encuentran en situaciones que no son equiparables”, por cuanto, “no es posible establecer un patrón de comparación entre los deudores de créditos educativos y de vivienda”.

. CONSIDERACIONES

66. La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 241.4 de la Constitución.

2. Estructura de la decisión

67. En primer lugar, para una adecuada comprensión de la providencia, la Sala hará referencia al contenido normativo de la disposición que se demanda y a la particularidad de su aplicación en materia de créditos educativos (Título 3).

68. En segundo lugar, en atención a la solicitud de Asobancaria, la Sala justificará por qué, a pesar de que se presenta el fenómeno de la cosa juzgada formal y relativa respecto de la “disposición” que se cuestiona, como consecuencia de lo resuelto en la Sentencia C-747 de 1999, no se anula la competencia de la Corte para emitir un pronunciamiento de fondo (Título 4).

69. Luego, dadas las solicitudes de que se emita una decisión inhibitoria por parte del

Ministerio de Educación Nacional, del Icetex y del Viceprocurador General de la Nación (E) con funciones de Procurador General de la Nación, la Sala valorará la aptitud sustantiva de la demanda y razonará por qué (i) no es procedente una decisión de mérito respecto del presunto desconocimiento del artículo 13 constitucional, (ii) y sí lo es respecto de la presunta incompatibilidad de la norma con los artículos 67 y 69 de la Constitución (Título 5).

70. A partir del cargo apto, formulará el problema jurídico sustancial del caso (Título 6), el cual resolverá en la parte final de la providencia (Título 7), a partir de la aplicación de un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia. Por último, si bien la Sala no evidencia la incompatibilidad de la medida legislativa que se demanda con los artículos 67 y 69 constitucionales, constata un déficit en la regulación del crédito educativo para dar cumplimiento al mandato constitucional de facilitar “mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”, razón por la cual exhortará al Gobierno nacional a su desarrollo (Título 8).

3. Contenido normativo de la disposición que se demanda y particularidades cuando la capitalización de intereses se pacta en los créditos educativos

71. La expresión que se cuestiona forma parte de la regulación sobre sistemas de pago que contemplan la capitalización de intereses en operaciones autorizadas de mediano y largo plazo, que realizan los establecimientos de crédito. Se trata, en consecuencia, de una medida legislativa que, aunque no contempla ni regula la especificidad del crédito educativo, ni sus diversas modalidades, es aplicable a este dada la expresa autorización del uso de aquella figura por parte de los establecimientos de crédito.

72. La capitalización de intereses es un sistema de pago de los intereses que se deben como consecuencia del otorgamiento de un crédito de mediano o largo plazo, por un determinado capital. En este sistema, en los términos de la jurisprudencia de la Sala, que se fundamenta

en la de la Sección Primera del Consejo de Estado, se permite la capitalización de los intereses causados, pero no exigibles. Es esta la diferencia específica que permite distinguir la figura de la del anatocismo, y en la que es especialmente relevante el contenido de los artículos 1617, numerales 3 y 4, y 2235 del Código Civil y 886 del Código de Comercio. En este sentido, en el siguiente obiter dicta de la Sentencia C-364 de 2000 se hace referencia a que la posibilidad de capitalizar intereses no es equivalente al anatocismo: “parece ser que la jurisprudencia y la doctrina parecen haber tomado un rumbo en favor de la prohibición del anatocismo y de la autorización de la capitalización de intereses, en los términos definidos por la jurisprudencia contencioso administrativa”. Esta inferencia la fundamenta la Corte en el siguiente razonamiento, en el que da prevalencia a la segunda de las posturas interpretativas que allí se mencionan:

“Ahora bien, reconociendo los anteriores supuestos, es claro que desde el punto de vista del debate legal hay quienes consideran que tales artículos [hace referencia a los artículos 1617 y 2235 del Código Civil], incluyendo el 2235, incorporan en su prohibición no sólo el anatocismo, sino también la capitalización de intereses. Otros juristas, por el contrario, estiman que los artículos mencionados al ser debidamente interpretados, sólo prohíben el anatocismo, y no la capitalización de intereses. Sobre el particular, también Fernando Vélez reconoce la dificultad de delimitar en la práctica, el alcance de la prohibición consagrada en el artículo 2235. Sin embargo, al respecto es importante precisar que en la actualidad, un pronunciamiento del Consejo de Estado sobre la legalidad del Decreto 1464 de 1989, que reglamentó la tercera regla del artículo 1617 en materia de capitalización de intereses, delimitó desde el punto de vista doctrinal y legal, los artículos 1617, 2235 y 886 C. Co. con respecto a lo que debe entenderse por anatocismo en materia civil y comercial, y lo que debe considerarse como capitalización de intereses. Así, en virtud de esa decisión, el anatocismo implica un cobro de intereses, sobre intereses ‘atrasados’, es decir, aquellos que no fueron cubiertos en el tiempo u oportunidad señalados para ello, en el respectivo negocio jurídico. En efecto, ‘son los intereses colocados en condiciones moratorias los que no permiten, de conformidad con las normas reglamentadas en el Código Civil el cobro de nuevos intereses’. Sin embargo, los intereses no ‘atrasados’ si [sic] pueden llegar a ‘producir intereses’ y es respecto de aquellos ‘causados’ pero no exigibles, que resulta válido el negocio jurídico de la capitalización de intereses” (resalta la Sala).

73. En la providencia de la Sección Primera del Consejo de Estado que allí se cita, se valoró la validez de la siguiente disposición del Decreto 1454 de 1989:

“Artículo 1° Para efectos de lo dispuesto en los artículos 886 del Código de Comercio y 2235 del Código Civil, en concordancia con la regla cuarta del artículo 1617 del mismo Código, se entenderá por intereses pendientes o atrasados aquellos que sean exigibles, es decir, los que no han sido pagados oportunamente. || En consecuencia, no se encuentra prohibido el uso de sistemas de pago que contemplen la capitalización de intereses, por medio de los cuales las partes en el negocio determinan la cuantía, plazo y periodicidad en que deben cancelarse los intereses de una obligación. Únicamente el retardo en el pago de las cuotas de intereses resultantes de la aplicación de dichos sistemas, respecto de obligaciones civiles, está sujeto a la prohibición contemplada en la regla 4ª del artículo 1617 y en el artículo 2235 del Código Civil; tratándose de obligaciones mercantiles, solamente el retardo en el pago de las cuotas de intereses resultantes da lugar a la aplicación del artículo 886 del Código de Comercio”.

74. La Sección Primera del Consejo de Estado declaró la validez de la disposición y, entre otras cosas, de manera extensa, hizo referencia a la distinción entre anatocismo y capitalización de intereses en los siguientes términos:

“La regla tercera del artículo 1617 del C.C. que, como ya se dijo, es la directamente reglamentada -no la regla cuarta a la cual se refirió erróneamente la norma reglamentaria, que para la Sala no tiene ninguna incidencia-, prohíbe el cobro de intereses sobre aquéllos ‘atrasados’, es decir, aplicando el criterio del artículo 28 ib., lo pendiente, lo insatisfecho o no cumplido en su oportunidad, vale decir, para el caso sub-lite, los intereses que no fueron cubiertos en el tiempo u oportunidad señalado para ello en el respectivo negocio jurídico. Y, la razón de la disposición, es el querer del legislador de evitar que se sancione doblemente el incumplimiento contractual, lo que acontecería si se permitiese el cobro de intereses sobre intereses atrasados pendientes de pago. || Por consiguiente, son estos intereses colocados en condiciones moratorias los que no permiten, de conformidad con la norma reglamentada

del C.C. el cobro de nuevos intereses. Pero, a contrario sensu, los intereses no atrasados si [sic] pueden llegar a producir intereses. || Ahora bien; no se opone a lo anterior, como bien lo observa la parte impugnadora de la acción de nulidad, la norma establecida en el artículo 2235 del mismo Código Civil [...] La 'armonía legis' impone la necesidad de concluir, para evitar la oposición entre los dos artículos del mismo Estatuto o el sometimiento del contrato de mutuo a un criterio diferente a aquél que opera para el resto de las obligaciones dinerarias provenientes de fuente distinta, lo cual no parece razonable, que el artículo 2235, en cuanto prohíbe cobrar intereses de intereses, debe entenderse y aplicarse teniendo en cuenta el criterio sentado por la regla tercera del artículo 1617 del mismo Código Civil. Y, sirve también de fuente de interpretación, para determinar los alcances del artículo 2235 del C. C., la estipulación que contiene el artículo 886 del Código de Comercio, en cuanto marca claramente una voluntad del legislador en el sentido de prohibir el cobro de intereses sobre intereses únicamente respecto de aquéllos [sic] que sean exigibles, en la medida en que la precitada norma emplea la expresión 'pendientes', es decir, lo que se debe, lo exigible, que no es equivalente a lo 'causado', que sólo se debe cuando se dan los supuestos para que se produzca su exigibilidad, y con ello la consiguiente situación de mora, si es que no se cancelan; prohibición que, por lo demás, no es absoluta sino relativa, ya que los permite en las relaciones jurídicas entre comerciantes, cuando a causa de la mora se produce demanda judicial del acreedor, causándose en tal evento desde la presentación de aquélla; cuando se trate de intereses debidos con un año de anterioridad, por lo menos; o, cuando se produce un acuerdo posterior al vencimiento. || En síntesis: conforme a las normas civiles y comerciales que regulan el anatocismo, debe entenderse por tal el cobro de intereses sobre intereses exigibles y no pagados oportunamente, y no los sistemas de pago libremente acordados entre las partes en un negocio jurídicos que contemplen la capitalización de intereses, teniendo para ello en cuenta la cuantía, plazo y periodicidad en que deban cancelarse dichos rendimientos".

75. Ahora bien, de conformidad con la regulación de este sistema de pago de intereses en el artículo 121 del EOSF, se trata de un sistema potestativo para los establecimientos de crédito y voluntario para los deudores. Es por ello por lo que, solo en caso de que los primeros lo ofrezcan a sus usuarios y estos no opten por otro sistema (uno en el que los intereses no se capitalicen, sino que contemple en cada año el pago total de los intereses causados en el

período) sería posible su pacto y exigibilidad en los créditos de largo plazo.

76. En efecto, de un lado, dispone el numeral 1 del artículo 121 del EOSF que “[e]n operaciones de largo plazo los establecimientos de crédito podrán utilizar sistemas de pago que contemplen la capitalización de intereses” (resalta la Sala), de allí que no se trate de un sistema de pago obligatorio para los establecimientos de crédito.

77. De otro lado, según dispone su numeral 2, las entidades que concedan créditos de mediano o largo plazo denominados en moneda legal deben ofrecer a los usuarios “sistemas de pagos alternativos” (resalta la Sala): uno que “contemple en cada año el pago total de los intereses causados en el período” (literal a) y otro que “ofrezca como beneficio para el deudor programas de amortización que contemplen la capitalización de intereses conforme al artículo 886 del Código de Comercio y de acuerdo con las condiciones que para el efecto establezca el Gobierno Nacional” (literal b).

78. Según se infiere de esta descripción, en caso de que los establecimientos de crédito ofrezcan un sistema de pago que contemple la capitalización de intereses en créditos de mediano y largo plazo, tienen el deber adicional de ofrecer un sistema que no contemple la capitalización de intereses. A partir de estas dos opciones, el deudor, de manera libre, pero debida y suficientemente informada, es el único habilitado para escoger su mejor opción financiera. Ahora, para que el futuro deudor pueda tomar esta decisión de manera libre, los establecimientos de crédito deben brindar información cierta, suficiente, clara y oportuna acerca del objeto y condiciones de la contratación, como se deriva de los principios de “debida diligencia” y “transparencia” de que tratan los literales a) y c) del artículo 3 de la Ley 1328 de 2009, “por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones”, y lo ha exigido la jurisprudencia constitucional.

79. Esta caracterización de la capitalización de intereses en las operaciones de mediano y

largo plazo que realizan los establecimientos de crédito es igualmente predicable de los créditos educativos, cuando en ellos se contempla este sistema. En consecuencia, no se trata de un sistema o regulación específicamente destinado al crédito educativo, sino que tiene aplicación a estos ante la ausencia de una normación especial. Por tanto, no es posible afirmar que su existencia supla el deber estatal de regular mecanismos financieros “que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”, en los términos del inciso cuarto del artículo 69 constitucional, finalidad constitucional adscrita al servicio público de educación superior, aspectos a los que se hace referencia más adelante, en especial, en los títulos 7.2, 7.3, 7.4 y 8.

80. En primer lugar, este sistema de pago de intereses en materia de créditos educativos de largo plazo busca ofrecer una alternativa de financiamiento a las personas que desean realizar estudios -usualmente superiores- y en los cuales, de manera principal y preponderante, la amortización del capital -los costos de matrícula- y los intereses (causados, pero no exigibles) no se realiza durante el periodo de estudios, sino luego de su finalización, usualmente, luego de varios años.

81. De esta forma, se espera que el deudor no solo logre una realización personal (por ejemplo, al obtener un título de pregrado), sino que la educación recibida le permita contar con mejores oportunidades laborales que, a su vez, faciliten su generación de ingresos, de tal forma que pueda asumir el pago del crédito y sus intereses, al igual que satisfacer sus necesidades -no solo las de carácter “básico”-.

82. Por tanto, en atención a la menor capacidad de pago del estudiante-deudor durante el periodo de estudios, el sistema de capitalización de intereses permite que los intereses del crédito (causados y no exigibles) se capitalicen en un momento posterior a la finalización de la época de estudios. Para tal momento, se espera que aquel cuente con una mejor posición financiera, gracias a su capacitación superior y a la posibilidad de acceder al mercado laboral.

83. En segundo lugar, como se indicó, el sistema de capitalización de intereses es potestativo para los establecimientos de crédito, y en caso de que opten por ofrecerlo a los deudores-estudiantes, tienen el deber adicional de ofrecerle un sistema que no contemple la capitalización intereses, esto es, que contemple en cada año el pago total de los intereses causados en el período. En relación con la última característica, según señaló el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su intervención, “la capitalización de intereses es una alternativa, más no una imposición”. En relación con la primera característica, según indicó el Ministerio de Educación en su concepto, y en relación con los créditos que otorga el Icetex, no todas sus líneas de crédito “contemplan la capitalización de intereses”, sino solo “las líneas de crédito del 25%, 30%, 40% y 60%”.

84. En la presente providencia se hace referencia a la información aportada en relación con el Icetex, al ser una de las principales entidades financieras que otorga créditos para el acceso a la educación superior en el país y que, como consecuencia de la habilitación normativa que se contiene en la disposición que se demanda, puede capitalizar intereses en los créditos que otorga. En todo caso, es importante precisar que el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021, que adoptó “como política de Estado la gratuidad para los estudiantes de menores recursos”, autorizó al Icetex, entre otras, para “adoptar planes de alivio, de conformidad con las normas que regulen la materia” que, de hacerlo, excluirían “el mecanismo de capitalización de intereses u otros sistemas especiales para la cancelación de intereses causados, estableciendo uno mediante el cual los intereses sean cobrados de manera independiente al capital a la finalización del período de estudios”.

85. Así las cosas, para que los establecimientos de crédito puedan utilizar el sistema de capitalización de intereses en créditos educativos de mediano y largo plazo se requiere no solo la aceptación expresa y libre de este tipo de sistema por parte de los deudores-estudiantes, sino que tal alternativa ha debido ser contrastada con un método que no contemple la capitalización de intereses, esto es, uno que contemple en cada año el pago total de los intereses causados en el período. En lo que respecta al uso de este mecanismo

en los créditos educativos, algunas de estas ideas se amplían en el título 7.2 infra.

4. Competencia de la Corte para pronunciarse de fondo, a pesar de la Sentencia C-747 de 1999

4.1. El fenómeno de la cosa juzgada en la jurisprudencia constitucional

86. A partir de lo dispuesto en el artículo 243 superior, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la cosa juzgada constitucional es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de control abstracto el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas. De allí que, en principio, el juez constitucional carezca de competencia para emitir un nuevo pronunciamiento de fondo sobre una disposición o norma cuyo control fue realizado previamente, ya que la institución pretende garantizar diversos valores y principios constitucionales como la seguridad jurídica, la buena fe, la autonomía judicial y la fuerza normativa de la Constitución.

87. Ahora, no todas las sentencias proferidas por la Corte tienen los mismos efectos y consecuencias normativas. Por tanto, a fin de establecer si en un caso concreto se configura la cosa juzgada, deben valorarse las relaciones jurídicas que se presentan entre los siguientes tres elementos de la providencia del pasado y las razones que se alegan en la demanda del presente: (i) el tipo de decisión que se adoptó, concretamente, si se declaró la exequibilidad simple de la disposición o norma cuestionada o su constitucionalidad condicionada o su inexequibilidad y, en todos estos supuestos, la ratio decidendi de la providencia; (ii) el objeto de control (la “disposición” o “norma” demandada) y (iii) el parámetro de control, constituido por los cargos de constitucionalidad formulados y su relación con el problema jurídico resuelto en la sentencia anterior. A partir del estudio de la interacción de estos elementos, la Corte Constitucional ha construido una tipología de la cosa juzgada. Así, ha señalado que puede ser formal, material, absoluta, relativa o aparente.

88. En asuntos como el presente, que involucran una sentencia integradora previa (en cualquiera de sus modalidades: interpretativa, aditiva o sustitutiva), el análisis de la cosa juzgada es más complejo. La complejidad del estudio deriva, de un lado, del hecho de que la Corte suple vacíos normativos, excluye determinadas interpretaciones inconstitucionales o hace frente a las indeterminaciones del lenguaje. De otro lado, la citada complejidad también tiene como causa el hecho de que la interpretación constitucional del pasado “integra” la disposición que fue objeto de control. En relación con este tipo de providencias, la jurisprudencia de la Sala ha precisado:

“[...] la lectura constitucional dada por la sentencia se entiende incorporada a la disposición, como única interpretación válida de la misma. También, cuando la cosa juzgada se predica de una sentencia integradora, aditiva o sustitutiva, que interviene no la interpretación del texto, sino su contenido gramatical mismo[.]. En estos casos, luego de la sentencia de constitucionalidad condicionada nos encontramos frente a una ‘norma jurídica que surge, a partir del fallo condicionado’ y, en el caso de la sentencia aditiva, integradora o sustitutiva, surge una nueva redacción de la disposición”.

89. En cualquiera de aquellos supuestos, el efecto propio de la decisión integradora, tal como lo ha reiterado la Sala, es que, por ejemplo, “la interpretación excluida del ordenamiento jurídico no podrá ser objeto de reproducción o aplicación en otro acto jurídico; y en los supuestos en los que la Corte ha adoptado una sentencia aditiva, la cosa juzgada implica que no se encuentra permitido reproducir una disposición que omita el elemento que la Corte ha juzgado necesario adicionar”.

4.2. Valoración del caso

91. Para el demandante, al igual que para las universidades Externado y Libre, se presenta el fenómeno de la “cosa juzgada formal”; sin embargo, a diferencia de Asobancaria, no precisan que esta sea de carácter “absoluto”. Para el primero y el tercero, además, la cosa juzgada es “relativa”, circunstancia que no restringe la competencia de la Corte para emitir un pronunciamiento de fondo, ya que se plantean cargos diferentes a los que fueron objeto de estudio en aquella oportunidad. En relación con este último aspecto, según precisa la Universidad Libre, en aquella ocasión se analizó la validez constitucional “de la norma respecto a los créditos de financiación de vivienda a largo plazo” y en esta ocasión “lo que aquí se demanda no es como tal la figura de la capitalización de intereses, sino el daño que esta figura le hace al derecho a la educación al interpretarla en el marco de los créditos educativos”.

92. En la Sentencia C-747 de 1999, la Corte Constitucional se pronunció acerca de una demanda que se formuló en contra de la que misma expresión que ahora se cuestiona, “que contemplen la capitalización de intereses”, contenida en el artículo 121 del EOSF, por su presunta incompatibilidad con los artículos 13, 20, 51, 58 y 60 de la Constitución, en materia de capitalización de intereses en créditos de vivienda de largo plazo. Con fundamento en las siguientes dos razones, la citada expresión se declaró inexecutable con efectos diferidos “hasta el 20 de junio del año 2000, como fecha límite para que el Congreso expida la ley marco correspondiente”, “únicamente en cuanto a los créditos para la financiación de vivienda a largo plazo”:

93. En primer lugar, con fundamento en la Sentencia C-700 de 1999 consideró que el Presidente de la República carecía de competencia para regular la materia, ya que “la regulación de lo atinente a la financiación de vivienda a largo plazo corresponde, en primer término al Congreso de la República mediante la expedición de una ley marco”. Esta invasión de la competencia del Congreso de la República, “vulneró el artículo 113 de la Constitución y desconoció las reglas previstas en los artículos 51, 150, numeral 19, literal d); 189, numerales 24 y 25, y 335 ibídem y, por supuesto, ejerció una representación, a nombre del

pueblo, por fuera de los requisitos constitucionales, quebrando el principio medular del artículo 3 de la Constitución”.

94. En segundo lugar, luego de señalar que “la ‘capitalización de intereses’ en créditos concedidos a mediano o largo plazo, per se, no resulta violatoria de la Constitución, por lo que no puede declararse su inexecutable de manera general y definitiva para cualquier clase de crédito de esa especie”, con fundamento en la Sentencia C-383 de 1997, precisó que la citada expresión era contraria al artículo 51 de la Constitución, “únicamente en cuanto a los créditos para la financiación de vivienda a largo plazo”:

“el equilibrio de las prestaciones entre la entidad crediticia prestamista y el deudor se altera en desmedro de éste [sic] último, cuando ‘a los intereses de la obligación se les capitaliza con elevación consecucional de la deuda liquidada de nuevo en Unidades de Poder Adquisitivo Constante que, a su turno, devengan nuevamente intereses que se traen, otra vez, a valor presente en UPAC para que continúen produciendo nuevos intereses en forma indefinida, lo cual, como salta a la vista, quebranta, de manera ostensible el artículo 51 de la Constitución, pues, ello desborda la capacidad de pago de los adquirentes de vivienda, lo cual resulta, además, ‘contrario a la equidad y la justicia como fines supremos del derecho, es decir opuesto a la ‘vigencia de un orden justo’, como lo ordena el artículo 2º de la Constitución”.

95. En relación con el primer argumento, en la Sentencia C-700 de 1999, la Corte declaró inexecutable los artículos 18, 19, 20, 21, 22, 23, 134, 135, 136, 137, 138, 139 y 140 del Decreto Ley 663 de 1993 que constituían “la base jurídica del denominado sistema -UPAC-, el cual fue originalmente concebido para captar ahorros del público y otorgar préstamos hipotecarios a largo plazo destinados a la adquisición de vivienda”. Consideró que la regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y, “cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público” (en los términos del artículo 150.19.d de la Carta), entre ellas, “la normatividad sobre valor

constante, crédito y financiación de vivienda a largo plazo” (conforme al artículo 51 constitucional), era reserva de ley marco, y, por tanto, solo luego, con sujeción a esta, el Presidente de la República podía ejercer la potestad que le otorgaba el artículo 189.25 de la Carta. En atención a este reparto constitucional de competencias, la que se atribuyó al Congreso de la República no podía ser conferida al Presidente en los términos del artículo 150.10 superior. A partir de estas razones, concluyó que el Presidente de la República carecía de competencia originaria para regular las materias de que trataban las disposiciones demandadas. La Corte difirió los efectos de la declaratoria de inexecutable hasta el 20 de junio de 2000, para permitir que “la Rama Legislativa ejerza su atribución constitucional y establezca las directrices necesarias para la instauración del sistema que haya de sustituir al denominado UPAC, sin que exista un vacío inmediato, por falta de normatividad aplicable”. En todo caso, en el resolutivo cuarto de la providencia, indicó que tal diferimiento se ordenaba, “sin perjuicio de que, en forma inmediata, se dé estricto, completo e inmediato cumplimiento a lo ordenado por esta Corte en Sentencia C-383 del 27 de mayo de 1999, sobre la fijación y liquidación de los factores que inciden en el cálculo y cobro de las unidades de poder adquisitivo constante UPAC, tal como lo dispone su parte motiva, que es inseparable de la resolutoria y, por tanto obligatoria”.

96. En relación con el segundo argumento, en la Sentencia C-383 de 1999, la Corte Constitucional declaró inexecutable la facultad que el artículo 16.f de la Ley 31 de 1992 le otorgaba a la Junta Directiva del Banco de la República para “fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC, procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía”. La declaratoria de inexecutable de esta atribución se fundamentó en el siguiente razonamiento:

“[...] al incluir [sic] como factor de la actualización del valor de la deuda el de la variación de las tasas de interés en la economía, se incurre en un desbordamiento de la obligación inicial, pues así resulta que aquella se aumenta no sólo para conservar el mismo poder adquisitivo, sino con un excedente que, por ello destruye el equilibrio entre lo que se debía inicialmente y

lo que se paga efectivamente, que, precisamente por esa razón, aparece como contrario a la equidad y la justicia como fines supremos del Derecho, es decir opuesto a la 'vigencia de un orden justo', como lo ordena el artículo 2º de la Constitución. || 4.8. Semejante sistema para la financiación de vivienda, no resulta a juicio de la Corte adecuado para permitir la adquisición y conservación de la misma, como de manera expresa lo ordena el artículo 51 de la Carta en su inciso segundo, pues ello desborda, como es lógico la capacidad de pago de los adquirentes de vivienda sobre todo si se tiene en cuenta que los reajustes periódicos de los ingresos de los trabajadores y de las capas medias de la población no se realizan conforme a la variación de las tasas de interés en la economía, sino bajo otros criterios".

97. A partir de esta reconstrucción de la Sentencia C-747 de 1999, es claro que en aquella ocasión la Corte Constitucional adoptó una decisión de inexequibilidad parcial (resolutivo segundo), al considerar que la capitalización de intereses, de que trata el artículo 121.1 del EOSF, era incompatible con la Constitución "únicamente en cuanto a los créditos para la financiación de vivienda a largo plazo". De este decisum no es posible inferir, como lo asume Asobancaria, que la Corte hubiese declarado la exequibilidad simple de la expresión "que contemplen la capitalización de intereses", contenida en el artículo 121 del EOSF, cuando tal sistema de pago se emplee en cualquier otro tipo de crédito. Esto es así, ya que ese no fue el objeto de la demanda resuelta en la providencia en cita. De hecho, esta posible inferencia errónea fue expresamente descartada por la Sala en la citada providencia, en los siguientes términos:

"Según se desprende de los cargos formulados por la actora y de las consideraciones que anteceden, la inexequibilidad que por la Corte se declara del numeral tercero del artículo 121 del Decreto Ley 0663 de 1993 y de la expresión 'que contemplen la capitalización de intereses', queda expresamente limitada a los créditos de vivienda a largo plazo, sin que pueda extenderse a otros, pues solamente a aquellos se circunscribe, en este caso, la cuestión debatida por la actora y decidida por la Corte".

98. La inferencia de Asobancaria es implausible, además, por las siguientes dos razones:

99. De un lado, si bien en esta ocasión se demanda la misma expresión (“disposición”) que fue objeto de reproche en la demanda que culminó con la Sentencia C-747 de 1999, se cuestiona un alcance distinto de la “norma”, adscribible al citado enunciado normativo. En aquella ocasión, el análisis de la expresión demandada se circunscribió únicamente a aquellos eventos en que el método que contempla (el de la capitalización de intereses) es aplicable a los créditos a largo plazo para la adquisición de vivienda y en esta ocasión, cuando es aplicable a los créditos educativos. Por tanto, no es posible inferir que entre la decisión del pasado y la demanda del presente exista identidad en el objeto de control.

100. De otro lado, en aquella ocasión el parámetro material de control constitucional lo constituyó, fundamentalmente, el artículo 51 superior, mientras que en la actualidad lo constituyen los artículos 67 y 69 de la Carta. En el presente caso, el demandante cuestiona la compatibilidad de la expresión demandada con la Constitución, en cuanto permite a las entidades financieras capitalizar intereses en créditos educativos, lo que, según indica, es contrario al deber estatal de fomentar y facilitar el acceso a la educación (artículos 67 y 69 de la Constitución). En consecuencia, no es posible inferir, como lo propuso Asobancaria, que se presente el fenómeno de la cosa juzgada “absoluta”, dado que el pronunciamiento de la Corte en la Sentencia C-747 de 1999 se circunscribió a una norma en particular y con fundamento en unos específicos parámetros de constitucionalidad, diferentes a los actuales. En suma, dado que no se está ante el mismo objeto ni parámetro de control del año 1999, es procedente un pronunciamiento de fondo.

5. Análisis de aptitud sustantiva de la demanda

101. Según indicaron el Ministerio de Educación Nacional, el Icetex y el Viceprocurador General de la Nación (E) con funciones de Procurador General de la Nación, la Sala debe

adoptar una decisión inhibitoria por falta de aptitud sustantiva de la demanda.

102. Para el Ministerio de Educación Nacional, los cargos de la demanda carecen de claridad y precisión, por cuanto “el hilo conductor de la argumentación parte de distintas apreciaciones descontextualizadas y juicios de valor que no tienen en cuenta las políticas adoptadas por el gobierno que tienen por objetivo garantizar el acceso a la educación, sino también de las líneas de los créditos educativos puntualmente, su operatividad a largo plazo y los efectos económicos de la capitalización de intereses. Es más, los porcentajes y cifras en que se sustenta la demanda no tienen una base o ‘data’ sobre la cual pueda controvertirse los resultados [sic] que se muestran”.

103. Para el Icetex, “la presente demanda adolece también de las mismas falencias que tenía la presentada en 2007 [hace referencia a la demanda que se estudió en la Sentencia C-112 de 2007], consistentes en que el demandante no atacó las normas que establecen que el ICETEX en su contratación se rige por normas de derecho privado, y como lo dispone el artículo 8 de la Ley 1002 de 2005, debiendo lógicamente y constitucionalmente tener la misma consecuencia que en el caso pretérito que fue la declaratoria de inhibición realizada por la Sala Plena de la Corte Constitucional”.

104. Además, precisa que la demanda carece de aptitud, ya que no es posible inferir que se impida el acceso a la educación superior por el hecho de que el crédito educativo corresponda a un contrato de adhesión; afirma que el demandante no explica por qué “las entidades crediticias actúan sujetas a ‘(...) intereses monetarios y caprichosos (...)”, lo que obstaculiza “el acceso financiero a la educación”, y, finalmente, indica “que los créditos estudiantiles de mediano y largo plazo no son comparables a los de vivienda por razones fácticas”.

105. En relación con este último aspecto, afirma: “El examen efectuado en la demanda no es

predicable al caso concreto de los créditos educativos de largo y mediano plazo porque en los mismos, el ICETEX nunca ha aplicado como componente de los mismos la 'variación de las tasas de interés en el mercado financiero', que fue la piedra angular de las sentencias C-747 de 1999 y 383 de 1999". Igualmente, en relación con los créditos educativos, de una parte, señala: "mientras están estudiando, la mayoría de los beneficiarios del crédito no tienen la posibilidad económica de atender la obligación financiera a su cargo, es decir, no pueden amortizar el crédito y forzarlos a que lo hagan podría poner en riesgo su desempeño académico", y, de otra parte:

"la entidad que hace el préstamo si [sic] tiene que soportar dicha carga financiera sin que se amortice el capital o se paguen los intereses causados, razón por la cual de prohibirse la capitalización simple de los intereses, como la que realiza ICETEX, tendría dos efectos contraproducentes, el primero, que la tasa de interés sea mayor para compensar la imposibilidad de la capitalización y el segundo que las entidades financieras no efectúen este tipo de créditos, reduciéndose la oferta de los mismos".

106. Para el Viceprocurador General de la Nación (E) con funciones de Procurador General de la Nación, el cargo por el presunto desconocimiento del derecho a la educación (artículos 67 y 69 de la Constitución) carece de certeza y, por tanto, de suficiencia, ya que la disposición no tiene por objeto "facilitar mecanismos financieros para hacer posible el acceso a la educación superior", sino, a partir de lo indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-422 de 2006, "actualizar el Estatuto orgánico del sistema financiero y modificar su titulación y numeración, de acuerdo con las precisas facultades extraordinarias concedidas por la ley 35 de 1993".

107. También indica que "si en mérito de la discusión se aceptara que el legislador debió tener en cuenta el referido deber constitucional al expedir la norma demandada, se destaca que una lectura integral del artículo 121 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero permite advertir que la capitalización de intereses está autorizada como una opción en los créditos, la cual opera conjuntamente con la liquidación ordinaria de los mismos, que además de ser la regla general en caso de no pactarse aquélla, siempre deberá estar disponible para

los usuarios”. Por tanto, no es cierto que la norma imponga “que en todos los créditos a largo plazo opere la capitalización de intereses, sino que contempla dicha figura como una opción”.

108. Además, resalta que el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021, reglamentado por el Decreto 1667 de 2021, permitió que el Icetex adoptara planes de alivio que pudieran excluir “el mecanismo de capitalización de intereses u otros sistemas especiales para la cancelación de intereses causados, estableciendo uno mediante el cual los intereses sean cobrados de manera independiente al capital a la finalización del período de estudios”. De conformidad con esta normativa, el Icetex expidió el Acuerdo 06 de 2022 mediante el cual “contempló un alivio aplicable por cinco años para los beneficiarios de los créditos educativos en etapa de estudios o de amortización, el cual excluye la capitalización de intereses mediante una fórmula alternativa para el pago de estos”.

110. Por último, si bien la solicitud de Asobancaria fue la de declarar la exequibilidad simple de la disposición, también adujo que la demanda adolecía de aptitud sustantiva, ya que no “cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia”, por cuanto, “el accionante mencionó en su demanda que la Norma Demandada vulneraba supuestamente el preámbulo y los artículos 13, 20, 67, 69 y 70 de la Constitución Política, pero en el cuerpo de la misma no se observaron los argumentos concretos por los cuales la Norma Demandada vulnera el derecho a la educación, el derecho a la igualdad, el derecho a la información, el derecho al acceso a mecanismos financieros para ingresar a la educación superior, ni mucho menos el derecho al acceso a la cultura”.

5.1. La competencia de la Sala Plena para valorar la aptitud de la demanda al proferir sentencia

111. La admisión de una demanda de inconstitucionalidad no restringe la competencia de la Sala Plena para pronunciarse acerca de su aptitud al momento de decidir definitivamente sobre ella. De hecho, cuando en el marco de un proceso público y participativo en varias de las intervenciones se solicita de manera razonada un fallo inhibitorio, es adecuado examinar de nuevo, con mayores elementos de juicio, la aptitud sustantiva de la demanda. Esto es así, ya que es en esta etapa del proceso en la que la Sala Plena cuenta con los conceptos técnicos que hubiesen sido allegados, las intervenciones ciudadanas y el concepto del Procurador General de la Nación, que aportan mayores elementos de juicio al diálogo constitucional.

112. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991, las demandas de inconstitucionalidad deben señalar: (i) las normas acusadas como inconstitucionales; (ii) las disposiciones constitucionales que se consideran infringidas; (iii) las razones por las cuales dichos textos han sido violados; (iv) en caso de que se cuestione el correcto trámite legislativo, el procedimiento que habría debido observarse y, en todos los casos, (v) la razón por la cual la Corte es competente. En especial, respecto de las razones por las cuales dichos textos han sido violados, esta Corte ha precisado que los demandantes tienen el deber de definir correctamente un concepto de violación, razón por la cual tienen “una carga de contenido material y no simplemente formal”, en el sentido de que no basta que el cargo formulado contra las normas legales se estructure a partir de cualquier tipo de razones o motivos, sino que se requiere que estas sean “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”.

113. El cargo es claro si permite comprender el concepto de violación alegado, lo que significa que la argumentación: (i) tenga un hilo conductor lógico, (ii) permita diferenciar con facilidad las ideas expuestas y los razonamientos sean sencillamente comprensibles y (iii) señale por qué se considera que la norma legal es inconstitucional.

114. El cargo es cierto si: (i) recae sobre una proposición jurídica presente en el

ordenamiento jurídico; (ii) ataca la norma acusada y no otra no mencionada en la demanda; (iii) no infiere consecuencias subjetivas de las disposiciones demandadas, ni se fundamenta en conjeturas, presunciones, sospechas o creencias de quien demanda respecto de la norma cuya constitucionalidad cuestiona; (iv) no extrae de las disposiciones que se demandan efectos que ellas no contemplan objetivamente; (v) las proposiciones jurídicas acusadas devienen objetivamente del texto normativo, y, finalmente, (vi) cuando se demanda una interpretación de una norma, esta es plausible y se desprende del contenido normativo que se acusa.

115. En cuanto a la especificidad del cargo, este debe: (i) evidenciar una acusación de inconstitucionalidad contra la disposición atacada; (ii) relacionarse directamente con la norma demandada y no tener como causa exposiciones vagas, indeterminadas, indirectas, abstractas y globales, que no permitan directamente realizar un juicio de constitucionalidad, y (iii) tratarse de una efectiva acusación de inconstitucionalidad, razón por la cual sus fundamentos deben ser determinados, concretos, precisos y particulares en relación con la norma acusada.

116. La pertinencia del cargo exige que: (i) se desprenda lógicamente del contenido normativo de la disposición que se acusa; (ii) tenga una naturaleza constitucional, es decir, que contraponga normas de inferior categoría a las normas constitucionales, y (iii) contenga razonamientos de orden constitucional, esto es, no basados en argumentos legales o doctrinarios, ni en acaecimientos particulares, hechos personales, vivencias propias, sucesos y ocurrencias reales o imaginarias en las que supuestamente se hubiere aplicado o será aplicada la norma demandada, ni en deseos personales, anhelos sociales del accionante o en su querer en relación con una política social.

117. El cargo es suficiente si despierta una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional.

118. Tratándose de un cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad, existe una especial y mayor carga argumentativa orientada a identificar, con claridad, los sujetos, grupos o situaciones comparables frente a los cuales la medida acusada introduce un trato discriminatorio y la razón por la cual se considera que el mismo no se justifica. Así mismo, esta corporación ha manifestado que el principio de igualdad constitucional no excluye el trato diferenciado. Por el contrario, el principio de diferencia materializa la igualdad en cuanto se trate de medidas afirmativas. La igualdad así concebida no significa, por tanto, que el Legislador deba asignar a todas las personas, grupos o situaciones idéntico tratamiento jurídico, porque no todas ellas se encuentran en situaciones fácticas similares ni en iguales condiciones.

119. Por último, es del caso precisar que del hecho de que se consideren como aptos cargos por desconocimiento del principio de igualdad, no se sigue una restricción por parte de la Sala Plena para valorar la corrección de la estructura del juicio de igualdad propuesta por el accionante, aspecto que corresponde a un análisis de fondo, que no de aptitud de la demanda. De hecho, solo a partir de una construcción adecuada de los elementos del juicio es procedente valorar la justificación o no del trato (objeto del derecho a la igualdad). En dicho ejercicio de concreción, la Sala debe (i) identificar si las personas, grupos o situaciones objeto de comparación son efectivamente comparables, (ii) si el patrón de igualdad que aduce el demandante es efectivamente conducente para fundamentar la comparación, (iii) si la medida legislativa que contiene la disposición que se demanda efectivamente otorga un trato diferenciado y, finalmente, en caso de que se superen, de manera consecutiva, todos estos estadios, (iv) en aplicación del juicio integrado de igualdad, debe valorar si el trato diferenciado carece o no de justificación constitucional, en atención a la finalidad de la medida, su idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, según el nivel de intensidad aplicable: débil, moderado o estricto.

5.2. Análisis de aptitud del cargo formulado por el presunto desconocimiento del derecho a la educación y del deber estatal de promoverla (artículos 67 y 69 de la Constitución)

121. El cargo es claro, si se tiene en cuenta que el accionante afirma que la potestad que el apartado que se demanda reconoce a las entidades financieras para capitalizar intereses en créditos educativos de largo plazo es contraria al deber estatal de fomentar y facilitar el acceso a la educación. Esto es así, ya que, según indica, la figura desincentiva el acceso a este tipo de créditos por parte de las personas que los requieren, en la medida en que la capitalización de intereses posibilita “un cobro de mayores montos y dineros a cambio de la entrega de un mismo capital para la educación”, lo cual “efectivamente incrementa las sumas, que al final del crédito termina pagando el deudor”.

122. Igualmente, cumple el requisito de certeza, ya que la disposición efectivamente permite que las entidades financieras puedan capitalizar intereses en créditos educativos. Este razonamiento fue igualmente adoptado por la Sala en la Sentencia C-747 de 1999 para justificar el pronunciamiento respecto de la expresión que hoy se demanda, pero en relación con los créditos de vivienda. En dicha providencia se indicó:

“Si bien es verdad que el artículo 121 del Decreto Ley 0663 de 1993, se encuentra ubicado en la parte general de ese estatuto y, por ello, regula lo atinente a los sistemas de pago e intereses en operaciones de crédito de mediano y largo plazo, es igualmente cierto que en cuanto los créditos para la adquisición de vivienda son de esta especie, también le serían aplicables las disposiciones contenidas en esa norma legal. Precisamente, así lo entendió la demandante y, por lo mismo, solicita a la Corte que se declare la inexecutable de la expresión ‘que contemplen la capitalización de intereses’ (numeral primero) [...] en cuanto resultan, a juicio de la actora, violatorias del artículo 51 de la Constitución Política, que ordena al Estado promover un ‘sistema adecuado’ de financiación de vivienda a largo plazo” (resalta la Sala).

123. En dicha sentencia, por tanto, la Corte admitió la posibilidad de efectuar el control de constitucionalidad de una norma adscrita a la disposición demandada. La citada norma adscrita se relacionaba con la posibilidad de capitalizar intereses en los créditos que se otorgan para la adquisición de vivienda. En la actualidad, la demanda se refiere a esta posibilidad, pero en materia de créditos educativos.

124. Por las razones anteriores, no es posible compartir el argumento del Viceprocurador General de la Nación (E) con funciones de Procurador General de la Nación en el sentido de que el contenido del apartado normativo que se demanda tiene que ver con “actualizar el Estatuto orgánico del sistema financiero y modificar su titulación y numeración, de acuerdo con las precisas facultades extraordinarias concedidas por la ley 35 de 1993”.

125. Igualmente, si bien uno de los intervinientes precisa que otras disposiciones del ordenamiento también permiten la capitalización de intereses (como se deriva de lo dispuesto por los artículos 8 de la Ley 1002 de 2005, 2235 del Código Civil, 886 del Código de Comercio y 10.7.1.11 del Decreto 2555 de 2010), de que ello sea válido no se sigue que el argumento propuesto por el accionante carezca de certeza. Si este tipo de habilitación efectivamente da lugar al desincentivo inconstitucional que alega el accionante es un asunto propio del estudio de fondo del cargo, que no de su aptitud.

126. El cargo es específico. El demandante sostiene que la posibilidad que se otorga a las entidades financieras de realizar el “cobro de mayores montos y dineros a cambio de la entrega de un mismo capital para la educación” desconoce el deber estatal de fomentar y facilitar el acceso a la educación. Si bien la valoración específica acerca del presunto desincentivo inconstitucional que posibilita la disposición que se demanda es un asunto que corresponde a un análisis sustantivo, lo cierto es que en caso de que el citado desincentivo se presente, sí entraría en contradicción prima facie con los deberes que aduce el

demandante. Esto es así, ya que, según dispone el artículo 67 constitucional, al Estado le corresponde “garantizar el adecuado cubrimiento del servicio”, y de conformidad con su artículo 69, es competencia de este facilitar “mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”; por tanto, ante el déficit de oferta pública educativa (especialmente relevante en materia de educación superior), un medio idóneo para su acceso es la regulación de “mecanismos financieros” que permitan lograr tal finalidad. De allí que sea constitucionalmente relevante valorar si, en efecto, la capitalización de intereses en materia de créditos educativos desincentiva el acceso a la educación, en detrimento de estos deberes estatales.

127. El cargo es pertinente, ya que los planteamientos expuestos se dirigen a demostrar, según el demandante, la vulneración del derecho a la educación y del deber estatal de promoverla, en los términos de los artículos 67 y 69 constitucionales. En ese sentido, afirma que la posibilidad de que se capitalicen intereses desincentiva el acceso a la educación, en detrimento de los citados deberes estatales.

128. Finalmente, la demanda aporta amplios elementos de juicio que generan una duda inicial acerca de la inconstitucionalidad de la norma demandada, por lo que se encuentra acreditado el requisito de suficiencia.

5.3. Análisis de aptitud del cargo formulado por el presunto desconocimiento del principio de igualdad en el acceso a la educación (artículo 13 de la Constitución)

129. El cargo es claro, si se tiene en cuenta que, según indica el accionante, el apartado que se demanda estatuye una diferencia carente de justificación constitucional, análoga a la que evidenció la Corte en la Sentencia C-747 de 1999, en la que, mediante una sentencia integradora, declaró inexecutable tal apartado en lo relacionado con los créditos para la financiación de vivienda. Según precisa, no existe una justificación constitucional para

otorgar un tratamiento distinto a los créditos educativos, de aquel que en la actualidad se otorga a los créditos para la financiación de vivienda a largo plazo en los términos de la sentencia de constitucionalidad en cita.

130. El cargo satisface el requisito de certeza, pues el demandante le atribuye a la disposición demandada un contenido y alcance que se deriva de manera objetiva de su texto, y no de simples suposiciones o interpretaciones irrazonables, tal como se precisó en el título anterior respecto del cargo relacionado con el presunto desconocimiento de los artículos 67 y 69 constitucionales.

131. El cargo, sin embargo, no cumple con las cargas de especificidad y pertinencia, por la forma en que el demandante pretende satisfacer la carga argumentativa especial que se exige cuando se alega la vulneración del derecho a la igualdad.

132. Para cumplir esta carga el demandante indica: (i) en cuanto a los grupos objeto de comparación, que son sujetos comparables los deudores de créditos de vivienda y los deudores de créditos educativos. (ii) En cuanto al patrón de igualdad que permite comparar a estos grupos, afirma que ambos se encuentran “expuestos a los perjuicios inherentes a la capitalización de intereses”, tal como lo evidenció la Corte en la Sentencia C-747 de 1999 respecto de los deudores de vivienda. (iii) Explica que el trato diferenciado consiste en que solo a los deudores de créditos de vivienda a largo plazo se les protegen sus derechos mediante la “prohibición de capitalización de intereses”, garantía que no ampara los “derechos fundamentales” de los “deudores de créditos educativos”. (iv) Finalmente, afirma que dicho trato diferenciado carece de justificación constitucional ya que no existen “motivos constitucionales por los cuales el derecho a la vivienda debe gozar de protección contra la capitalización de intereses mientras el derecho a la educación no debe permitírsele el mismo beneficio”, si se tiene en cuenta que el crédito, en ambos casos, pretende proteger derechos fundamentales sociales de las personas: el acceso a la vivienda y el acceso a la educación, de allí ambos tengan “una alta injerencia en la dignidad y otras garantías de los

colombianos”.

133. Este cargo no cumple las citadas exigencias generales y específicas, como se justifica a continuación.

134. El objeto del derecho a la igualdad lo constituye un determinado deber de trato: (i) igual o (ii) diferente. El primero proscribe la discriminación (artículo 13, inciso primero, de la Constitución), de allí que el citado deber de trato se desconozca cuando una medida legislativa otorga un trato diferente a personas, grupos o circunstancias iguales; en estos casos, lo ordenado por el principio de igualdad es (a) otorgar un “trato idéntico” a situaciones análogas u (b) otorgar un “trato paritario” a situaciones en las cuales la similitud prevalece sobre la diferencia. El segundo garantiza el cumplimiento de los deberes de promoción y protección respecto de ciertas personas, grupos o circunstancias (artículo 13, incisos segundo y tercero, de la Constitución), de allí que el citado deber de trato se desconozca cuando una medida legislativa otorga un trato igual a ciertas personas, grupos o circunstancias que merecen un tratamiento diferente, promocional o afirmativo; en estos casos, lo ordenado por el principio de igualdad es (a) otorgar un trato totalmente diferenciado ante situaciones distintas u (b) otorgar un trato diferenciado a situaciones en las cuales la diferencia prevalece sobre la semejanza.

135. El juicio de igualdad que propone el demandante tiene como causa un presunto desconocimiento del principio de trato igual entre situaciones semejantes (deber de “trato paritario”). En consecuencia, para considerar que el cargo es apto le corresponde al demandante acreditar que se comparan situaciones idénticas o asimilables (por ser mayores y más relevantes sus semejanzas que diferencias).

136. El demandante y uno de los intervinientes reconocen que no se trata de situaciones idénticas, sino asimilables dado que se comparan “dos grupos de personas que poseen

semejanzas y diferencias – por un lado, están las personas que acceden a créditos de vivienda a largo plazo y no le son capitalizables los intereses y por el otro lado, se encuentran las personas que acceden a créditos de educación a largo plazo que si [sic] le son capitalizables los intereses”.

137. Con fundamento en este punto de partida y del análisis comparativo que seguidamente se realiza, si bien entre los grupos de situaciones que se pretende comparar existen semejanzas genéricas a nivel constitucional, son mayores, más relevantes y decisivas sus diferencias específicas. En consecuencia, dado que no se trata de situaciones comparables, no es posible inferir que deba existir un deber de trato “idéntico” ni “paritario” respecto de ambas situaciones y, por tanto, el cargo no sea apto, de allí que no sea necesario valorar la justificación del aparente trato diferente en aplicación de la metodología del juicio integrado de igualdad.

138. En primer lugar, de lo indicado por el demandante y algunos de los intervinientes, así como de lo dispuesto por la Carta, es posible inferir las siguientes semejanzas de relevancia constitucional entre los créditos de vivienda a largo plazo y los créditos educativos a largo plazo:

139. (i) Ambos corresponden a tipos de créditos a los cuales es posible aplicar el sistema de pago de capitalización de intereses. Esto es así pues, como se indicó en el Título 3, el artículo 121 del EOSF contempla una medida legislativa que, aunque no regula la especificidad de los créditos de vivienda ni educativo, ni sus diversas modalidades, es aplicable a ambos tipos de crédito, dada la expresa autorización del uso de aquella figura por parte de los establecimientos de crédito en operaciones de mediano y largo plazo.

140. (ii) Ambos son medios para garantizar derechos sociales, que satisfacen necesidades básicas de las personas y meritorias para la sociedad: en el primero, el derecho de acceso a

la vivienda (artículo 51 de la Constitución), y en el segundo, el derecho de acceso a la educación, en especial a la educación superior (artículos 67, 69 y 366 de la Constitución).

141. (iii) Ambos mecanismos tienen reconocimiento constitucional e imponen deberes prestacionales al Estado. En el primer caso, dispone el artículo 51 de la Constitución que le corresponde al Estado “fijar” “sistemas adecuados de financiación a largo plazo”; en el segundo, en relación con el derecho a la educación en general, es un “objetivo fundamental” de la actividad estatal “la solución” de esta necesidad insatisfecha (artículo 366), de allí que le corresponde “garantizar el adecuado cubrimiento del servicio” (artículo 67, inciso quinto) y, en relación con la educación superior, le corresponde “facilitar” “mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas” a ella (artículo 69, inciso cuarto).

142. En segundo lugar, a pesar de las semejanzas que pudieran existir entre los grupos de situaciones que se pretende comparar, son mayores y más relevantes sus diferencias, de allí que no sea posible considerarlos semejantes para efectos de valorar los demás elementos metodológicos que exige un juicio integrado de igualdad, como lo indicaron un importante número de intervinientes, al igual que el Viceprocurador General de la Nación (E) con funciones de Procurador General de la Nación:

143. (i) El otorgamiento de ambos tipos de créditos está sujeto a condiciones diferentes. Según precisó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “los créditos hipotecarios [para vivienda a largo plazo] i) cuentan con una garantía basada en el bien inmueble sujeto de adquisición, ii) suponen la exigencia del pago de un porcentaje inicial del inmueble y iii) cuentan con determinados niveles de capacidad de endeudamiento e historial crediticio”.

145. (iii) A diferencia de lo que ocurre con la capitalización de intereses en materia créditos

de vivienda a largo plazo que se encuentra prohibida –como consecuencia de la decisión adoptada por la Corte en la Sentencia C-747 de 1999, y en los términos allí indicados–, en materia de créditos educativos de largo plazo este sistema es potestativo para las entidades financieras y no es obligatorio, sino una de las alternativas que debe ser ofrecida al deudor en este tipo de créditos, como se precisó con amplitud en el Título 3.

146. (iv) La capitalización de intereses en materia de créditos educativos “permite ajustar los pagos a las diferentes etapas” de la vida del deudor “y, con ello, a su capacidad financiera”, lo que no ocurre en materia de créditos de vivienda. Según precisó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

“la disposición acusada permite que la estructura del crédito se ajuste al nivel de los flujos presentes (bajos o nulos durante la etapa de estudios) y futuros (con ingresos derivados de su profesionalización) con los que contará el deudor para atender su obligación. En el caso puntual de los créditos educativos, esta modalidad de pago permite que se otorguen créditos con mayores plazos, con periodos de gracia y con cuotas más bajas al inicio del crédito, esto es, durante la etapa académica o de formación del deudor, quien usualmente no goza de ingresos durante dicho periodo, o los mismos resultan inferiores a los que se espera obtener una vez finalizado el periodo de formación y obtenido el título académico o técnico correspondiente”.

147. A diferencia de este tipo de créditos, en los de vivienda el deudor debe contar con un capital inicial; en otros términos, no es posible su otorgamiento por el 100% del valor del inmueble; la garantía del acreedor es el inmueble para el que se solicita el crédito y las cuotas de este no reflejan las variaciones en la capacidad financiera del deudor, dado que la amortización es inmediata. Por tanto, como bien lo precisó en su intervención Asobancaria, “se puede apreciar una distinción entre estos tipos de crédito en lo relativo a su objetivo, plazo, requisitos, garantías e índice de cartera atrasada o vencida, entre otros”. En un sentido análogo, el Icetex indicó que una de las diferencias fundamentales entre ambos tipos

de crédito tiene que ver con el momento en que inicia el deber de pago: en los de vivienda, “a más tardar, al mes siguiente del desembolso del crédito”; en los créditos educativos que otorga, “cuando han pasado entre 5 y 6 años del primer desembolso y 1 año o año y medio, luego del último desembolso, esto es, los 10 semestres del programa académico más el periodo de gracia (que puede ser de 6 o 12 meses)”.

148. A partir de este análisis, si bien entre los créditos de vivienda y educativos de largo plazo existen semejanzas genéricas a nivel constitucional, son mayores, más relevantes y decisivas sus diferencias específicas, de allí que no se trate de situaciones asimilables y, por tanto, no sea necesario valorar la justificación del aparente trato diferente en aplicación de la metodología del juicio integrado de igualdad por la falta de aptitud del cargo de igualdad que se formula.

6. Problema jurídico

149. Dado que el apartado que se demanda del artículo 121 del EOSF les otorga a los establecimientos de crédito una potestad para capitalizar intereses en los créditos educativos de mediano y largo plazo que otorgan, le corresponde a la Sala decidir si esta atribución es compatible o no con el deber estatal de fomentar y facilitar el acceso a la educación, en especial a la educación superior (artículos 67 y 69 de la Constitución).

7. Estudio del cargo de inconstitucionalidad por presunto desconocimiento de los artículos 67 y 69 de la Constitución

150. Según lo precisaron el demandante y dos de los intervinientes, la disposición que se demanda restringe de manera desproporcionada el acceso a la educación, uno de los

componentes fundamentales de este derecho.

151. Para el demandante, los deudores de los créditos educativos de largo plazo se encuentran “expuestos a los perjuicios inherentes a la capitalización de intereses”, que consisten, de manera semejante a lo que acaecía en materia de créditos de vivienda –y que fue declarada inexecutable en la Sentencia C-747 de 1999–, en que “la figura, en ambos casos, se convierte en obstáculos [sic] para el acceso a los derechos de los usuarios, y dificultan [sic] su sostenibilidad, su capacidad económica de asumir los costos de los créditos, y ponen en riesgo su vida digna por implicar que, en caso de no poder pagar los créditos, no solo verán frustrado su intento por acceder a los derechos sino también se arriesgan a procesos ejecutivos en los cuales pueda peligrar su patrimonio y en especial su vivienda, arriesgando su derecho a la vida digna”. Según indica, este mecanismo “se convierte entonces en un obstáculo que dificulta el acceso a la educación de los deudores, pues es usado como base para un cobro de mayores montos y dineros a cambio de la entrega de un mismo capital para la educación”, por cuanto “la capitalización de intereses efectivamente incrementa las sumas, que al final del crédito termina pagando el deudor”.

152. De manera semejante, según indicó la Universidad Libre, la disposición que se demanda es contraria a la dimensión de accesibilidad del derecho a la educación, que impone al Estado el deber de “garantizar el acceso al servicio público de educación en condiciones de igualdad, sin discriminación y facilitando su acceso”. Al respecto, señala:

“En ese sentido, se entiende que el ICETEX teniendo en cuenta el objetivo del artículo 2 de la Ley 1002 de 2005, ha propendido por establecer líneas de crédito, que si bien se encuentran subsidiadas por recursos de la Nación, también se ha optado por generar nuevos recursos que son excesivos y obstaculizan el acceso a la educación, como es la línea de largo plazo, la cual no basta con generar intereses mientras se está estudiando, para luego cuando se terminen los estudios, totalizarse y capitalizarse a la deuda, para poder establecer un plan de pagos con nuevos intereses. Esto genera obstáculos para los estudiantes de educación

superior, por cuanto en algunos casos imposibilita la capacidad de pago de una persona que busca la financiación hasta del 100% de sus estudios, por no tener la posibilidad de pagar y que, aunque podrá pedir un plazo luego de terminar sus estudios para iniciar el plan de pagos, ello no lo exime de que eventualmente tampoco tenga la capacidad de pago, pues un recién egresado no consigue un trabajo fácilmente. Por tanto, capitalizar los intereses en créditos de largo plazo para estudio, es una medida regresiva del derecho a la educación, que además impide el acceso al servicio público de educación y obstaculiza el derecho fundamental a la educación en conexidad con la dignidad humana y el mínimo vital. || Por tanto, si [sic] se presenta una inconstitucionalidad de la norma, por cuanto el Estado en vez de propender por una progresividad del derecho, está imponiendo una medida regresiva que afecta derechos fundamentales y su acceso”.

153. Para la Universidad Pontificia Bolivariana, a pesar de que la medida que implementa la norma que se demanda es “idónea para desarrollar los principios constitucionales de libertad de empresa y autonomía de la voluntad”, “afecta desproporcionadamente el derecho a la educación e impide al Estado cumplir con los deberes de promoción y aseguramiento de este derecho social”, por las siguientes razones:

155. (ii) Se trata de una medida onerosa para las citadas personas, que termina “afectando (y quizá dando al traste) los principios de universalidad, disponibilidad y solidaridad que revisten al derecho a la educación”.

156. (iii) Finalmente, a partir de un argumento “a simili”, “al ser la educación, al igual que la vivienda, un derecho social que debe ser promovido por el Estado, es constitucionalmente inadmisibles que se permitan medidas como la capitalización de intereses, las cuales desincentivan, en términos financieros, las posibilidades de aseguramiento real de los derechos sociales”, como lo consideró la Corte en la Sentencia C-747 de 1999, mediante la

cual declaró inexecutable “la norma que permitía a las entidades financieras la capitalización de intereses en créditos a largo plazo”.

157. Para resolver el problema jurídico descrito en supra, la Sala seguirá el esquema argumentativo de un juicio de proporcionalidad, para determinar si la posibilidad de capitalizar intereses en créditos educativos de largo plazo constituye una medida desproporcionada con el deber estatal de fomentar y facilitar el acceso a la educación, y en especial la superior.

158. Para tales efectos, en primer lugar, describirá en qué consiste el citado juicio y por qué es adecuado aplicarlo como un estándar de control para valorar la compatibilidad de la medida que se demanda con la Constitución (Título 7.1); luego, definirá el estándar de control aplicable a partir de esta metodología (Título 7.2) y, a partir de este, valorará su compatibilidad con las citadas garantías, dispuestas en los artículos 67 y 69 de la Constitución (títulos 7.3 a 7.5).

7.1. El juicio de proporcionalidad como estándar adecuado de control para valorar la compatibilidad de la medida con la Constitución

159. A partir de la Sentencia C-093 de 2001, para valorar presuntos tratamientos legislativos incompatibles con el principio de igualdad, la jurisprudencia constitucional ha aplicado “el juicio integrado de igualdad”. Por su integralidad, versatilidad y suficiencia argumentativa, con las precisiones que exige cada caso, también ha sido utilizado para resolver demandas en las que se alegan contradicciones normativas con otros principios, reglas o disposiciones constitucionales. En estos casos, el juicio de proporcionalidad, que hace parte del juicio integrado de igualdad, sirve como el marco de razonamiento para determinar la justicia de las limitaciones de los derechos, en los casos en que estos presenten conflictos con otros intereses.

160. El juicio consta de dos pasos:

161. En el primero se define la intensidad del juicio (débil, intermedio o estricto), a partir de la mayor o menor libertad de configuración que reconoce el ordenamiento constitucional al Legislador en la materia específica de que se trate o del tipo de trato en que la medida que se demanda consista.

162. En el segundo, según las exigencias de cada nivel de intensidad, se valora: (i) la relevancia constitucional (u objetivo legítimo) de la finalidad de la medida legislativa presuntamente limitativa de garantías constitucionales; (ii) su idoneidad, es decir, si entre la medida que contiene la disposición o norma que se demanda –la medida legislativa– y su finalidad es posible establecer una relación de medio a fin (se trata, por tanto, de un juicio que pretende determinar si entre la medida legislativa y el cumplimiento del objetivo que persigue es posible establecer un vínculo racional); (iii) su necesidad, esto es, si la medida legislativa restringe los derechos o intereses constitucionales con que entra en tensión únicamente en la medida indispensable para lograr la finalidad que persigue y si existen otras medidas para lograr la misma finalidad de una manera menos restrictiva para los citados derechos o intereses (se trata, por tanto, de un juicio que pretende valorar la existencia de medios menos restrictivos e igualmente idóneos para alcanzar el objetivo legítimo que persigue la norma o disposición que se demanda), y (iv) su proporcionalidad en sentido estricto, es decir, si los beneficios de lograr el objetivo legítimo que persigue la medida legislativa superan los daños o posibles afectaciones que se siguen para los derechos o intereses constitucionales que limita (se trata, por tanto, de un juicio de ponderación entre los costos y beneficios de la medida legislativa, en relación con los intereses jurídicos con que entra en tensión).

163. Los tres niveles de intensidad que puede revestir el juicio son los siguientes:

164. (i) Por regla general, el estándar de control es el juicio de intensidad débil, aplicable a aquellas materias en las que el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración, por su expreso reconocimiento constitucional (como ocurre con las regulaciones económicas y tributarias o de política internacional), y, por tanto, el principio democrático se debe realizar en la mayor medida. Como se indica en la Sentencia C-345 de 2019, en este tipo de juicio, “la deferencia hacia el Congreso es mayor”, de allí que la labor del juez constitucional esté dirigida “a verificar que la actividad legislativa se ejerza dentro del marco de razonabilidad y que, por ende, no se adopten decisiones arbitrarias o caprichosas”.

165. En este juicio, la medida legislativa es compatible con la Carta si: (a) persigue una finalidad que no está prohibida por la Constitución y (b) es idónea en algún grado –esto es, potencialmente adecuada, en términos de eficacia, eficiencia, temporalidad o probabilidad–, para contribuir a alcanzar la finalidad que persigue.

166. (ii) El juicio de intensidad intermedia ha sido aplicado por la Corte a aquellas materias en las que el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración, pero cuyas medidas pueden entrar en tensión con otros bienes constitucionalmente relevantes.

167. En relación con esta última exigencia, por ejemplo, este estándar ha sido utilizado para valorar la compatibilidad con la Constitución de medidas que pueden tener un impacto diferencial preferente a favor de ciertas personas o grupos especialmente vulnerables. Este estándar ha permitido valorar la compatibilidad constitucional de medidas legislativas que se fundamentan en alguno de los criterios o categorías “sospechosas” de que trata el inciso primero del artículo 13 de la Constitución con un fin promocional, preferente, afirmativo o de discriminación positiva, “para que la igualdad sea real y efectiva” (inciso segundo del artículo 13 de la Constitución) o para proteger “especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancia de debilidad

manifiesta” (inciso tercero del artículo 13 de la Constitución).

168. Igualmente, se ha utilizado para valorar medidas legislativas que pueden “afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental, o [...] cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia”; “cuando existe un ‘indicio de inequidad o arbitrariedad’ al establecer exenciones tributarias o “un indicio de desigualdad” en el reparto de las cargas públicas. Además, cuando la medida supone una tensión con la libertad económica y tiene efectos en la prestación de un servicio público, dada la sujeción a fines y principios a que se ata la función legislativa y la especial consideración constitucional de estos como medio fundamental para lograr la realización del modelo social de Estado (artículos 365 y 366 de la Carta).

169. También se ha hecho uso de este “para valorar medidas legislativas relacionadas con el diseño legal de los procesos judiciales, en aquellos eventos en los que aquellas entran en fuerte tensión con ciertos derechos constitucionales fundamentales”.

170. En este juicio, la medida legislativa es compatible con la Constitución si: (a) persigue una finalidad constitucional importante, es decir, “un fin deseable, que hay buenas razones para perseguirlo y que, por tanto, debería buscarse”, (b) es idónea –efectivamente conducente–, esto es, adecuada para contribuir a alcanzar la finalidad que persigue, y (c) no es evidentemente desproporcionada, esto es, si “la norma demandada genera mayores ventajas frente a los eventuales perjuicios” que representa para los intereses jurídicos con los que entra en tensión.

171. (iii) Por excepción, el estándar de control constitucional es el juicio de intensidad estricta, que tiene por objeto “hipótesis en las que la misma Constitución señala mandatos específicos de igualdad”. Este estándar es especialmente aplicable cuando se valoran medidas legislativas presuntamente discriminatorias que tengan como causa la aplicación de

alguno de los criterios o categorías “sospechosas” de que trata el inciso primero del artículo 13 constitucional (“sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”), pero no cuando estas sean la causa de acciones afirmativas o de tratos preferentes (al ser aplicable el estándar intermedio), salvo que, en este último supuesto, se utilicen como medio para perpetuar situaciones de desigualdad estructural. En este último caso, esto es, cuando se utiliza un criterio promocional para perpetuar una situación de desigualdad estructural, el estándar aplicable es el juicio estricto, ya que la citada medida afirmativa opera como un supuesto de trato discriminatorio.

172. Por estas razones, la Sala ha aplicado este estándar, “cuando la medida (i) contiene una clasificación sospechosa como las enumeradas no taxativamente en el inciso 1° del artículo 13 de la Constitución; (ii) afecta a personas en condiciones de debilidad manifiesta o grupos discriminados o marginados; (iii) en principio, impacta gravemente un derecho fundamental; o (iv) crea un privilegio”.

173. En este juicio, la medida legislativa es compatible con la Constitución si: (a) persigue una finalidad constitucional imperiosa; (b) es idónea –efectivamente conducente–, esto es, adecuada para contribuir a alcanzar la finalidad que persigue; (c) es necesaria, “esto es, si no puede ser reemplazad[a] por otr[a]s menos lesiv[a]s para los derechos de los sujetos pasivos de la norma”; por tanto, debe ser la más benigna con los derechos intervenidos entre todas aquellas otras medidas que revistan igual idoneidad, y (d) es ponderada o proporcional en sentido estricto, “si los beneficios de adoptar la medida exceden [...] las restricciones impuestas sobre otros valores o principios constitucionales”.

7.2. El nivel de intensidad del juicio debe ser el intermedio

174. El juicio intermedio ha sido aplicado por la Corte a aquellas materias en las que el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración, pero cuyas medidas pueden

entrar en tensión con otros bienes constitucionalmente relevantes.

175. Como se indicó en el Título 3, la expresión que se cuestiona forma parte de la regulación sobre sistemas de pago que contemplan la capitalización de intereses en operaciones autorizadas de mediano y largo plazo, que realizan los establecimientos de crédito. Se trata, en consecuencia, de una medida legislativa que, aunque no contempla ni regula la especificidad del crédito educativo, ni sus diversas modalidades, es aplicable a este dada la expresa autorización del uso de aquella figura por parte de los establecimientos de crédito.

176. Así las cosas, para la generalidad de operaciones autorizadas –esto es, con independencia del tipo de crédito en que se aplique este sistema–, la disposición contiene una regulación específica de la “actividad financiera” y de aquellas relacionadas con “el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público”, en los términos de los artículos 335 y 150.19.d de la Constitución, y, por tanto, con incidencia en el ámbito de libertad que reconoce la Carta a la actividad económica y a la iniciativa privada, dentro de los límites del bien común (artículo 333).

177. A partir de esta caracterización genérica de la disposición, no es posible adscribirla al ámbito propio del servicio público de educación, a uno de sus mecanismos específicos de acceso o, como de manera particular lo dispone el inciso cuarto del artículo 69 de la Carta a uno de los “mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.

178. Así las cosas, la aplicación de la norma que se demanda al ámbito educativo y especialmente al de la educación superior, por tanto, no es directa y específica, sino indirecta y genérica; esto es, se aplica al citado ámbito como consecuencia de la habilitación legislativa genérica que se otorga a los establecimientos de crédito para utilizar sistemas de pago que contemplen la capitalización de intereses en operaciones de mediano y largo plazo,

“de conformidad con las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional”. Por tanto, el hecho de que se aplique al citado ámbito no torna la disposición en una regulación específica del servicio público de educación, y en especial de la educación superior, que está sujeta y se regula por un conjunto de disposiciones constitucionales de raigambre axiológico particular, constituido por los artículos 365, 366, 356, 69 y 67 constitucionales.

180. Como lo reconoce la Carta (artículo 67) y lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional, “[l]a educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social”. En atención a esta segunda naturaleza, el constituyente le confió al Legislador su regulación (artículo 150.23), de tal forma que contribuyera al logro de uno de los fines sociales del Estado: “la solución de las necesidades insatisfechas [...] de educación” (artículo 366, inciso primero). Para los citados propósitos, en los artículos 67 y 69 constitucionales previó algunos elementos necesarios para el ejercicio de la citada competencia; de allí que, de un lado, hubiese restringido el amplio marco de regulación normativa (que se derivaría de los artículos 335 y 333 constitucionales, el primero concordante con el reparto de competencias normativas entre el Congreso y el Presidente de la República, en los términos de los artículos 150.19.d y 189.25 de la Constitución) y, de otro, lo orientó hacia el cumplimiento de determinados fines, al igual que al uso de ciertos medios (como el de la técnica iusadministrativista del servicio público).

181. En cuanto a su carácter de derecho social fundamental, la jurisprudencia de la Corte, a partir de lo indicado en la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, ha precisado que el derecho a la educación garantiza múltiples posiciones jurídicas que es posible reconducir a alguna de las siguientes cuatro características o dimensiones: (i) disponibilidad o asequibilidad, (ii) accesibilidad, (iii) adaptabilidad y (iv) aceptabilidad. Tal como se precisa en la Sentencia T-091 de 2018, “la asequibilidad se refiere a la existencia de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente; la accesibilidad, a que dichas instituciones y programas sean accesibles

a todos, sin discriminación; la adaptabilidad, a que la educación tenga la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados, y la aceptabilidad, a que la forma y el fondo de la educación sean aceptables para los estudiantes, por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad”. En el presente caso, la faceta con la que se relaciona la disposición que se demanda es la de “acceso” al servicio. Esta no solo protege el contenido positivo del derecho, sino que pretende cumplir uno de los deberes sociales del Estado, relacionado con la satisfacción de la necesidad insatisfecha (básica y meritoria) de “educación” (artículo 366, inciso primero, de la Constitución), fundamento filosófico o material del modelo Social de Estado (artículo 1), y que exige de este la adopción de medidas diferenciales, en especial para proteger “a aquellas personas que por su condición económica [...] se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta” (artículo 13, inciso tercero) y a favor “de grupos discriminados y marginados” (artículo 13, inciso segundo).

182. En el presente asunto, si bien, en virtud de lo dispuesto por los artículos 335 (concordante con los artículos 150.19.d y 189.25 de la Constitución) y 333 constitucionales el Legislador tiene una amplia competencia regulatoria en materia financiera y económica, en particular, para establecer diferentes sistemas de pago de intereses, cuando aquella entra en tensión con uno de los fines constitucionales adscritos a un servicio público, el estándar de control no puede ser el ordinario (leve), sino uno cualificado (intermedio). Esto es así, ya que la tensión constitucional se presenta entre el ejercicio de aquella libertad y la finalidad adscrita a los servicios públicos de educación y de educación superior de fomentar y facilitar su acceso (artículos 67 y 69 de la Carta).

183. En un juicio intermedio, la medida legislativa es compatible con la Constitución si satisface las siguientes tres exigencias: (i) persigue una finalidad constitucional importante; (ii) es idónea, esto es, adecuada para contribuir a alcanzar la finalidad que persigue, y (iii) no es evidentemente desproporcionada, esto es, debe poder evidenciarse que la medida genera mayores ventajas que los eventuales perjuicios a que puede dar lugar su aplicación.

7.3. Valoración de la finalidad de la medida

184. Como se indicó en el Título 3, la capitalización de intereses en este tipo de créditos busca ofrecer una alternativa de financiamiento a las personas que desean realizar estudios –usualmente superiores– y en los cuales, de manera principal y preponderante, la amortización del capital –los costos de matrícula– y los intereses no se realiza durante el periodo de estudios, sino luego de su finalización, usualmente, luego de varios años. Por tanto, desde una perspectiva axiológica, la medida legislativa objeto de estudio, cuando se aplica a los créditos educativos de mediano y largo plazo (a pesar de que no fue el objeto específico de su diseño, como se precisó en el título anterior), tiene por finalidad regular una alternativa financiera para el acceso a la educación, en especial a la educación superior. Esta última es una finalidad legítima y constitucionalmente importante, si se tiene en cuenta que se trata de un medio tendiente a satisfacer una necesidad básica de las personas y meritoria para la sociedad, y, además, es explícitamente perseguida por el constituyente.

185. De un lado, uno de los objetivos definitorios de la cláusula Social del Estado de Derecho es la de satisfacer la necesidad insatisfecha de educación, en los términos prescritos por el inciso primero del artículo 366 de la Carta, de allí que sea un “objetivo fundamental” del actuar estatal. Se trata tanto de una necesidad básica para las personas, como de una necesidad meritoria para la sociedad.

186. Lo primero, en tanto su satisfacción evita un daño, compensa un menos (en razón de la falta de capacidad-autonomía del individuo para hacerlo por sí mismo), que se relaciona con las menores oportunidades para aspirar a una emancipación cultural-intelectual, a un desarrollo individual y autónomo y a una madurez democrática, fines adscritos a su garantía estatal, en los términos de los incisos primero y segundo del artículo 67 superior: la educación “busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y

valores de la cultura”, de allí que deba formar “al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz, y a la democracia; y a la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”.

187. Lo segundo, en tanto su satisfacción confiere beneficios a la sociedad como un todo, mayores a aquellos que se derivan para cada persona en particular; esto es, la posibilidad de aspirar a una sociedad cada vez más educada permite, a su vez, aspirar al logro de un avance social conjunto –con mayor incidencia en las personas en situación de pobreza–, que no únicamente respecto de la posición relativa de cada individuo en la sociedad; de allí que sea ordenado para el Estado incentivar su acceso, en una forma en que no lo haría directamente cada individuo.

188. Entre otras, por estas dos características definitorias de la educación es que se le concibe como uno de los medios principales y preferentes para garantizar una igualdad real y efectiva, dado su carácter emancipatorio del punto de partida social en que se encuentran las personas, en especial aquellas en situación de pobreza. Es por ello que se exige del Estado, además, la asignación de una preferencia en el gasto público social a favor de estas personas, y no que ellas mismas (las políticas de gasto) supongan una distribución a favor de aquellas en una situación más “acomodada”, más “favorecida” o no preferente. Solo de esta forma se evita una discriminación negativa respecto de las primeras (las personas más pobres); en otros términos, una política pública que otorgue un tratamiento preferente en materia de gasto público social a favor de las personas más “acomodadas” supone una discriminación negativa respecto de aquellas que se encuentran en situación de pobreza, ya que es respecto de estas que la Carta ordena una “protección especial”, en los términos de los incisos segundo y tercero del artículo 13 superior, y no respecto de aquellas.

189. De otro lado, la finalidad de la medida la reconoce no solo el demandante, sino la totalidad de intervinientes, y tiene que ver con constituir uno de los mecanismos financieros para fomentar el acceso a la educación, en especial a la educación superior. Por tanto, se

adscribe al deber específico que el artículo 69, inciso tercero, de la Constitución le asigna al Estado, según el cual, “facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior” y al deber genérico de “garantizar el adecuado cubrimiento del servicio [de educación]”, de que trata el artículo 67, inciso quinto. En relación con este aspecto, no existen diferencias en las intervenciones. El punto de divergencia específico tiene que ver con determinar si se trata de una medida idónea y proporcionada o no para lograr tal finalidad, aspectos que se estudian en los títulos siguientes.

7.4. Valoración de la idoneidad de la medida

190. En los términos propuestos por el accionante y dos de los intervinientes (las universidades Libre y Pontificia Bolivariana), la medida que se demanda tiene la potencialidad de desincentivar el acceso a la educación, en especial a la superior, circunstancia que presuntamente afecta en mayor medida a las personas de menores ingresos, al permitir a las entidades financieras el “cobro de mayores montos y dineros a cambio de la entrega de un mismo capital para la educación”, lo cual “efectivamente incrementa las sumas, que al final del crédito termina pagando el deudor”, de allí que sea “un obstáculo que dificulta el acceso a la educación de los deudores”. Esta circunstancia, por tanto, atentaría contra el deber estatal de “garantizar el acceso al servicio público de educación en condiciones de igualdad, sin discriminación y facilitando su acceso”, ya que “la persona debe decidir o no si se endeuda en el monto del valor de su carrera y además paga intereses sobre intereses, lo cual hace más gravoso el acceso y garantía al derecho fundamental y al servicio público”. Por tanto, se afirma, el Estado “debería lograr una sostenibilidad mediante otras alternativas de financiamiento que no haga más gravoso el acceso al servicio público de educación y no genere la vulneración del derecho fundamental para una población vulnerable que tiene que solicitar el 75% o el 100% para poder acceder a la educación”.

191. A diferencia de esta postura, para otros intervinientes, al igual que para la Sala, la medida que se demanda es idónea para contribuir a alcanzar la finalidad que persigue.

192. La posibilidad de que los establecimientos de crédito ofrezcan sistemas de pago que contemplen la capitalización de intereses en los créditos educativos de mediano y largo plazo que otorguen, así aceptados de manera libre por parte de los deudores-estudiantes, incentiva el acceso a la educación, en especial a la superior, si se tienen en cuenta las restricciones para su acceso a un bajo costo y de calidad.

193. En efecto, ante la restricción de una oferta educativa pública suficiente y a un nivel de ingreso accesible, las personas deben recurrir a mecanismos de crédito que les permitan acceder a la educación, en especial a la educación superior privada. Se hace énfasis en este tipo de educación –la superior–, dado que, en relación con la educación preescolar, básica (primaria y secundaria) y media existe una mayor cobertura pública, de allí que el recurso al crédito en estas últimas no tenga como causa la ausencia de cobertura, sino la opción por un tipo de educación provista por un prestador no estatal. En efecto, de conformidad con la información estadística del Sistema Integrado de Matrícula de Educación Preescolar, Básica y Media (Simat), del Ministerio de Educación Nacional, disponible únicamente hasta el año 2019, el total de estudiantes matriculados para este último año en los niveles de educación preescolar, básica y media fue de 10'161.081; de los cuales 8'183.967 se encontraban matriculados en el sector oficial y 1'977.114 en el sector no oficial.

194. En materia de educación superior, por el contrario, la oferta educativa pública y privada es relativamente equilibrada, lo que significa que, en gran medida, aquellas personas que no “pueden” acceder a la primera buscan alternativas en la segunda y es precisamente este segmento de la población el que en mayor proporción se beneficia del crédito educativo.

195. En relación con lo primero, se utiliza la expresión entre comillas para diferenciar el acceso a la educación superior privada cuando tiene como causa una “opción”. Se trata de

una diferencia relevante, dado que, por regla general, la educación superior pública representa unos menores costes de ingreso y sostenimiento que la educación provista por universidades o instituciones de educación superior privadas. Por tanto, el ingreso de un número importante de personas a la educación superior privada no necesariamente tiene como causa el uso de esta opción, sino el deber de acudir a ella ante las restricciones de oferta en la educación superior pública.

196. En relación con lo segundo, de conformidad con la información del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (Snies), del Ministerio de Educación Nacional, para el año 2021 la matrícula total en educación superior fue de 2'448.271 estudiantes, que representa una cobertura del 53.94%, y respecto de la cual “la matrícula atendida en IES del sector oficial”, “representa más del 50% del total de la matrícula del país”. En relación con la población beneficiaria de los créditos que otorgó el Icetex durante el año 2021, la entidad hizo referencia a la siguiente información estadística:

“Es importante destacar que para el año 2021 se encontraban activos 915.524 beneficiarios que contaban con programas de crédito educativo reembolsable, condonable, programas de becas y/o movilidad internacional. En el segmento de crédito ICETEX (reembolsable) hubo 396.147 beneficiarios activos y de estos, 46.184 solicitaron crédito por primera vez para cubrir los rubros de matrícula o sostenimiento. || El 88% de los usuarios de ICETEX, no pagan intereses ni la totalidad de los valores desembolsados, toda vez que cuentan con subsidios a la tasa de interés o créditos condonables. Del mismo modo, se destaca que 9 de cada 10 beneficiarios del ICETEX se encuentran al día en el pago de sus obligaciones. || De otra parte, el ICETEX cuenta -desde este año 2022- con mecanismos de alivio a sus usuarios que tienen problemas temporales en el pago de sus obligaciones”.

197. Según precisó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la capitalización de intereses en materia de créditos educativos para la educación superior “resulta favorable a los deudores, toda vez que permite ajustar los pagos a las diferentes etapas de su vida, y, con

ello, a su capacidad financiera”, al permitir que “la estructura del crédito se ajuste al nivel de los flujos presentes (bajos o nulos durante la etapa de estudios) y futuros (con ingresos derivados de su profesionalización) con los que contará el deudor para atender su obligación”.

198. En igual sentido, para el Ministerio de Educación Nacional, se trata de un medio idóneo para instrumentalizar el principio de progresividad en el acceso a la educación superior, “en la medida en que en los momentos en que el estudiante no tiene capacidad de pago (época de estudios) el impacto del crédito se difiere para el instante en que, ya graduado, tiene mayores y mejores perspectivas de generación de ingresos”.

199. De manera semejante, según afirmó Asobancaria, la capitalización de intereses en materia de créditos educativos, a diferencia de la postura del demandante, incentiva el acceso a la educación superior, ya que se trata de “un sistema de pago que promueve la capacidad de pago progresiva de los estudiantes”. Con sujeción a este esquema, “el deudor no se verá obligado a pagar los intereses durante el período de gracia (momento en el que no tiene recursos [y que se identifica con el periodo de estudios]) y, por lo tanto, esos intereses se capitalizan para que puedan ser pagados en una etapa posterior, cuando la inversión ya haya generado réditos (momento en que el deudor ya cuenta con recursos derivados de su actividad laboral/profesional)”.

200. A partir de estas razones, según indica el Ministerio de Hacienda y Crédito Público: “restringir o eliminar esta modalidad de pago en los créditos educativos tendría como consecuencia una reducción en el acceso a este tipo de financiación debido a que los estudiantes [y sus familias, como se precisa más adelante] se verían obligados a contar con mayores recursos de manera inicial para atender sus cuotas periódicas”. Según señala, esta situación “afectaría en particular a las familias con mayor vulnerabilidad quienes no cuentan con los recursos financieros para pagar el crédito e incluso los intereses durante la época de estudios”.

201. De manera semejante, según precisó el Ministerio de Educación Nacional en su intervención:

“[...] si se impide capitalizar intereses, se obligaría al ICETEX a eliminar los plazos muertos para el pago de intereses y a exigir el cobro de los intereses de la obligación desde que el estudiante empieza sus estudios, convirtiéndose de este modo en una barrera en el acceso al crédito de las personas con menos recursos económicos y, por tanto, iría en contra del interés general y del propio principio de igualdad”.

202. Para evidenciar el anterior efecto, a partir de cálculos realizados por el Icetex, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó ocho escenarios financieros comparativos con el escenario base de capitalización de intereses: (i) “periodo de estudios con cuota reducida”, (ii) cobro de un determinado porcentaje de capital más pago de intereses generados, (iii) “cuota básica que cubre interés proyectado último desembolso”, (iv) “amortización constante”, (v) “créditos ofertados por entidades financieras comerciales”, (vi) “cuota fija en UVR”, (vii) “amortización constante a capital en UVR” y (viii) “interés compuesto”.

203. A partir de este análisis, evidenció que, en relación con los cuatro primeros escenarios, si bien, en algunos de ellos “el valor global del pago realizado resulta inferior, dicha diferencia se genera por la existencia de cuotas mas [sic] altas durante la vida del crédito, en particular se evidencian valores mucho mas [sic] altos al inicio del crédito, momento en el que, se reitera, probablemente se perciben menores ingresos por parte del estudiante, y, por lo tanto, requiere una mayor financiación”. En relación con los últimos cuatro escenarios, indicó que, “los valores de las cuotas a pagar son mayores e incluso crecen conforme pasa el tiempo, lo que por sí solo constituye un obstáculo para el acceso a créditos educativos, para aquellos estudiantes que no cuentan con grandes flujos de recursos que les permitan asumir

una mayor cuota durante el periodo inicial del crédito”.

204. Estos resultados son análogos a los allegados por la Superintendencia Financiera en su concepto técnico, tendiente a “ilustrar al Despacho sobre el valor de la cuota en un crédito asociado al plan de amortización” . En este se presenta “un ejercicio matemático teniendo como referencia un mismo valor de crédito, igual tasa y un mismo plazo, en los que varía únicamente la amortización, esto es, crédito con capitalización de intereses y otro crédito sin capitalización de interés”. En relación con el primer ejercicio, luego de describir el plan de amortización a cuota fija sin capitalización de intereses, concluye:

“[...] en este crédito la cuota supondría un mayor esfuerzo económico mensual para el deudor por lo que muchos de los posibles destinatarios, especialmente los de más bajos recursos, posiblemente no podrían acceder al crédito al carecer de la capacidad de pago requerida en los términos del numeral 1.3.2.3.1 del Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera de esta Superintendencia”.

205. En relación con el segundo ejercicio, luego de describir el plan de amortización con capitalización de intereses, concluye:

206. En suma, a diferencia del razonamiento del demandante, la posibilidad de capitalizar intereses en los créditos educativos incentiva el acceso a la educación, y en especial a la educación superior. Por tanto, es posible inferir que entre la medida legislativa que se demanda y la finalidad u objetivo legítimo que persigue es posible establecer un vínculo racional, esto es, una relación de medio a fin. En todo caso, es importante precisar que la demanda no cuestiona el cobro de intereses, sino que estos se capitalicen. Por tanto, en caso de que este sistema se elimine, como lo precisaron algunos de los intervinientes, se genera

el efecto cierto y no deseado de desincentivar el acceso a la educación superior, ya que los intereses que podrían cobrar las entidades financieras lo serían desde el inicio del desembolso del crédito, momento en el cual el estudiante por lo general no cuenta con los medios financieros para asumir tal deuda, pues espera recibirlos una vez finalice su periodo de estudios e ingrese al mercado laboral.

7.5. Valoración de la proporcionalidad en sentido estricto de la medida

207. La medida que contempla la norma que se demanda genera mayores ventajas que los hipotéticos perjuicios a que puede dar lugar su aplicación; se trata, por tanto, de una medida proporcional en sentido estricto por las siguientes razones: (i) la posibilidad de capitalizar intereses en los créditos educativos de largo plazo excede las posibles restricciones que se derivan de su uso para fomentar el acceso a la educación; (ii) esta idea se refuerza si se tiene en cuenta que el sistema de capitalización de intereses es optativo, además de que las entidades financieras tienen el deber de ofrecer, a la par de este, un método que contemple en cada año el pago total de los intereses causados en el período (situación jurídica que es equivalente a la finalidad perseguida por el demandante con la declaratoria de exequibilidad condicionada de la disposición); (iii) una eventual exclusión del ordenamiento jurídico de la medida que se demanda sí generaría una restricción cierta al acceso a la educación, en especial a la educación superior; finalmente, (iv) si bien el demandante no cuestiona la posibilidad de cobrar intereses en los créditos educativos, esta alternativa (bien, en la forma de capitalización de intereses o de otro sistema para su cobro) es una fuente de recursos que permite otorgar nuevos créditos de este tipo, lo que, a su vez, fomenta el acceso a la educación, en especial a la superior.

208. En relación con el primer argumento, si bien, la posibilidad de capitalizar intereses luego de que finaliza el periodo de estudios puede desincentivar que en el presente las personas accedan a esta fuente de financiación, la posibilidad de cobrar los intereses de manera paralela al periodo en que los estudios se realizan puede desincentivar mucho más el acceso

a la educación superior.

209. Esto es así, si se tiene en cuenta que la posibilidad de capitalizar intereses posterga en el tiempo pagos que se deben realizar en el periodo de estudios, momento en el que los estudiantes cuentan con menores posibilidades de generación de ingresos. Según indicó el Icetex, este sistema es especialmente benéfico con las personas de “menores recursos”, quienes no pueden “efectuar el pago del crédito educativo durante la época de estudios, periodo en el que, dadas sus competencias académicas (bachiller), o las actividades laborales de su familia, no tiene capacidad de pago”, y que se espera se adquiera “una vez sea profesional y pueda mejorar su situación laboral” . De manera semejante se pronuncia la Universidad Externado: “el sistema de pago de estos créditos ha hecho sostenible financiar estudios de sectores con bajos ingresos, evitando que sean descartados por las entidades financieras para el otorgamiento de préstamos debido a la capacidad de pago”.

210. En caso de que se exigieran mayores sumas en el periodo de estudios, los deudores tendrían el deber de buscar fuentes alternativas de financiación –por ejemplo, de empleo–, lo que supondría, bien, un menor tiempo de dedicación a sus estudios con impactos relevantes en la calidad o, ante la imposibilidad de que ellos y sus familias puedan asumir el pago de las cuotas que se les ofrezcan, postergar el inicio de los estudios o simplemente no iniciarlos.

211. En relación con el segundo argumento, dado que el sistema de capitalización de intereses es optativo (inciso 1° del artículo que se demanda) y las entidades financieras tienen el deber de ofrecer a la par de este uno que contemple en cada año el pago total de los intereses causados en el período (numeral 2 del artículo que se demanda), el presunto desincentivo para el acceso a la educación no se presenta, ya que los deudores pueden escoger el segundo sistema, sin los presuntos costos inconstitucionales que le asigna el demandante.

212. En relación con el tercer argumento, el efecto cierto que generaría una eventual declaratoria de inconstitucionalidad de la disposición que se demanda sería el aumento de las cuotas mensuales que deben pagar los deudores durante el periodo de estudios, ya que las entidades financieras únicamente podrían ofrecer esquemas que contemplen en cada año el pago total de los intereses causados en el período, en los términos dispuestos por el artículo 121.2.a del EOSF.

213. Este sistema, como lo precisa Colfuturo en su intervención, significaría, en la práctica, “eliminar el período de gracia para el pago de intereses[], y exigir su pago a medida que se causen, o alternativamente”. Este efecto, según precisa, “implicará un análisis financiero en el cual el costo del dinero dejado de recibir al momento de su causación por intereses durante [el] período de gracia, se compense con un mayor valor de tasa de interés sobre el total del capital desembolsado”. Esta circunstancia, a diferencia del resultado esperado por el demandante, generaría un desincentivo presente para acceder a esta forma de crédito, lo que, a su vez, no fomentaría el acceso a la educación mediante un sistema de crédito, sino que lo desincentivaría.

214. De esta forma, según afirma el mismo interviniente, una posible declaratoria de inexequibilidad tendría las siguientes dos consecuencias adversas para el acceso a la educación: de un lado, “las entidades financieras serían aún más reacias a tener tales líneas de negocios [las relacionadas con el crédito educativo], teniendo conocimiento Colfuturo que la oferta de este tipo de créditos ya es precaria por la alta complejidad operativa de los mismos, incluso con la posibilidad de capitalización de intereses”, y, de otro lado, “el costo real de los intereses aumentaría, porque estos créditos para que sean responsivos de las necesidades de los estudiantes no tienen previsto el pago periódico de los intereses o la amortización de capital”, “lo cual sería lesivo para los estudiantes, pues es un hecho notorio que en su gran mayoría carecen de ingresos y sólo los obtendrán una vez terminen con sus estudios”. Estas inferencias, además, son consecuentes con los resultados de los ocho escenarios financieros alternativos a la capitalización de intereses que valoró el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su intervención, y a que se hizo referencia en el estudio de

idoneidad de la medida (Título 7.4), y que fue concordante con los resultados del concepto técnico aportado por la Superintendencia Financiera, también referenciado en dicho apartado.

215. Finalmente, en cuanto al cuarto argumento que justifica la proporcionalidad en sentido estricto de la medida, como lo precisó en su intervención el Icetex, en relación con los créditos que otorga, el cobro de intereses en materia de créditos educativos, bien, mediante su capitalización o mediante un sistema que contemple en cada año el pago total de los intereses causados en el período, permite “hacer sostenible, en el tiempo, el sistema de créditos educativos, tanto para los beneficiarios actuales (facilidad de pago por cuotas diferidas en el tiempo) y para los futuros, en tanto, el Icetex debe destinar los recursos que obtiene como excedente para el desarrollo de su objeto (Art. 2 L. 1002/05)”.

216. De manera semejante, para la generalidad de los créditos educativos que se otorgan, según indicó la Universidad Externado, la capitalización de intereses “permite el apalancamiento y equilibrio del mercado financiero para mantener el sistema de recursos que financian la educación superior de aquellos quienes tienen pocas posibilidades de acceder al mercado de capitales para financiar sus estudios”, de allí que “prohibir la capitalización de intereses en los créditos educativos a largo plazo, reduciría de manera considerable los recursos con los que cuentan las entidades financieras para ser sostenibles y cubrir servicios crédito a los estudiantes con recursos limitados”.

217. A partir de estos cuatro argumentos, concluye la Sala que la medida que contempla la norma que se demanda es proporcional en sentido estricto, ya que los beneficios de lograr el objetivo legítimo que persigue superan las afectaciones eventuales que aduce el demandante respecto del derecho al acceso a la educación, en especial a la educación superior.

218. En suma, la posibilidad de capitalizar intereses en los créditos educativos de largo plazo es compatible con los artículos 67 y 69 constitucionales, ya que persigue una finalidad constitucional importante, que se relaciona con el deber estatal de facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso a la educación (en especial, a la educación superior), medida que es idónea y proporcional en sentido estricto para tal finalidad, ya que no solo incentiva el acceso a la educación, sino que, en su ausencia, podría generar escenarios que sí podrían desincentivar esta pretensión.

8. A pesar de la compatibilidad de la medida legislativa que se demanda con los artículos 67 y 69 constitucionales, se evidencia un déficit en la regulación del crédito educativo para dar cumplimiento al mandato constitucional de facilitar “mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”

219. Si bien, la Sala evidencia que la facultad de los establecimientos de crédito de capitalizar intereses en los créditos educativos que otorguen no es incompatible en abstracto con los artículos 67 y 69 de la Constitución, a partir de la información, datos y estadísticas que se apartaron al proceso en relación con este tipo de créditos se evidencia un déficit normativo en su regulación para dar cumplimiento al mandato contenido en el inciso cuarto del artículo 69 de la Carta, de facilitar “mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.

220. De conformidad con la información del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (Snies), del Ministerio de Educación Nacional, para el año 2021 la matrícula total en educación superior fue de 2'448.271 estudiantes, que representó un incremento del 3.93% en relación con el año 2020. Por su parte, la tasa de cobertura “indicador que da cuenta del acceso de los jóvenes a este nivel de formación, se ubicó en 53,94% para el año 2021, presentando un crecimiento de 2,36 puntos porcentuales frente a la registrada en 2020, retomando así la senda de crecimiento al alcanzar niveles de cobertura que no se registraban desde 2018”.

221. En relación con la matrícula del sector oficial para el año 2021, de conformidad con la misma fuente del Ministerio de Educación Nacional, se precisa que esta “representa más del 50% del total de la matrícula del país” y que tuvo un incremento significativo en relación con la matrícula del año inmediatamente anterior, que se explica en los siguientes tres datos: (i) “la matrícula en las 64 IES públicas adscritas o vinculadas administrativa y presupuestalmente al sector educación registró un crecimiento del 12,63% [...] (más de 93 mil estudiantes adicionales)”;

(ii) la matrícula en el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA– creció “6,7% (más de 28 mil estudiantes)” y (iii) la matrícula en “las demás instituciones oficiales de régimen especial y de las fuerzas militares y de policía” se incrementó en “21,34% (cerca de 8.500 estudiantes)”.

222. A diferencia del crecimiento de la matrícula en el sector de educación superior oficial, “las IES del sector privado presentaron una disminución en la matrícula reportada al SNIES de cerca de 37 mil estudiantes (-3,27%)”, para el primer semestre del año 2021 y de cerca de 40 mil estudiantes adicionales en el segundo semestre del año, tendencia decreciente que se evidencia desde el año 2017, y que se asocia, entre otros, a los siguientes factores:

“los cambios en la estructura demográfica del país, el proceso de desaceleración de la demanda de educación superior, el crecimiento sostenido del número de graduados, así como las nuevas tendencias en las decisiones de formación de los jóvenes para la postmedia; factores a los que se sumaron, en 2020 y 2021, los efectos generados por la crisis económica y sanitaria derivada del Covid-19”.

223. Ahora bien, como se indicó en los títulos 3 y 7.2, la expresión que se demanda forma parte de la regulación sobre sistemas de pago que contemplan la capitalización de intereses en operaciones autorizadas de mediano y largo plazo que realizan los establecimientos de crédito. No se trata, por tanto, de una medida especial y específicamente destinada a

desarrollar el mandato constitucional contenido en el inciso cuarto del artículo 69 de la Carta, sino de un mecanismo que, a partir de la citada regulación general, se aplica en materia de crédito educativo.

224. En relación con este último aspecto, como se precisó en el estudio de los juicios de idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto, la posibilidad de capitalizar intereses en materia de créditos educativos, lejos de desincentivar el acceso a la educación superior, lo fomenta. Igualmente, a diferencia de la postura del demandante y de algunos intervinientes, en caso de que este sistema se elimine, se genera como efecto cierto y no deseado: el de desincentivar el acceso a la educación superior, ya que los intereses que podrían cobrar las entidades financieras lo serían desde el inicio del desembolso del crédito, momento en el cual los estudiantes, por lo general, no cuentan con recursos económicos para asumir tal deuda, pues esperan recibirlos una vez finalice su periodo de estudios e ingresen al mercado laboral.

225. Ahora bien, de que el efecto inconstitucional que le adscribe el demandante a la figura que cuestiona no se presente, no se sigue que la capitalización de intereses, en los términos que se regula en el art. 121 del EOSF, se trate de un mecanismo financiero específicamente diseñado para facilitar “el acceso de todas las personas aptas a la educación superior” y, por tanto, para dar cumplimiento a uno de los fines que específicamente adscribió el constituyente a la regulación del servicio público de educación superior, en los términos del inciso cuarto del artículo 69 de la Constitución. Es una diferencia fundamental y relevante, ya que a pesar de haberse atribuido tal deber hace más de 30 años al Estado, y evidenciarse elementos materiales que justifican su regulación –en especial, a partir del año 2017, y de manera más marcada luego de la pandemia de la Covid-19, como se indicó con antelación–, no ha sido objeto de un desarrollo específico y particular por parte del Estado.

226. En efecto, el hecho de que una institución que se relaciona con “el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público” (en los términos de los artículos 335, 150.19.d y 189.25 de la Constitución y, por tanto, con incidencia en el ámbito de libertad que reconoce la Carta a la actividad económica y a la iniciativa privada, conforme

a sus artículos 333 y 334), se pueda aplicar para el otorgamiento de créditos educativos, no significa que el Estado hubiese satisfecho aquel deber constitucional. De allí que sea relevante que la Corte exhorte al Gobierno Nacional para que, en ejercicio de sus competencias, regule el crédito educativo para el acceso a la educación superior, sin perjuicio de que adicionalmente promueva la legislación que considere indispensable para el cumplimiento del mandato constitucional contenido en el inciso cuarto del artículo 69 de la Constitución.

9. Síntesis

227. La Corte decidió la demanda de inconstitucionalidad que se presentó en contra de la expresión “que contemplen la capitalización de intereses”, contenida en el artículo 121 del Decreto Ley 633 de 1993 –Estatuto Orgánico del Sistema Financiero–. Dicha expresión, según el demandante, permite que las entidades financieras capitalicen intereses en créditos educativos de largo plazo, habilitación que desconocería el deber estatal de promover el acceso a la educación, en especial, a la educación superior (artículos 67 y 69 de la Constitución) y sería contraria al principio de igualdad (artículo 13 de la Constitución).

228. Antes de abordar el estudio de fondo de los cargos de la demanda, precisó que no se presentaba el fenómeno de la cosa juzgada absoluta, como consecuencia de lo decidido en la Sentencia C-747 de 1999. Luego, al valorar la aptitud de los cargos propuestos, consideró que únicamente satisfacía estas exigencias el relacionado con el presunto desconocimiento de los artículos 67 y 69 constitucionales, ya que relacionado con el presunto desconocimiento del principio de igualdad no cumplían las exigencias de especificidad y pertinencia.

229. En relación con el único cargo apto, la Sala consideró que la posibilidad de que las entidades financieras utilicen el sistema de capitalización de intereses en materia de créditos educativos de largo plazo no desconocía lo dispuesto en los artículos 67 y 69

constitucionales, ya que la medida legislativa perseguía una finalidad constitucional importante, que se relacionaba con el deber estatal de facilitar mecanismos financieros que hicieran posible el acceso a la educación (en especial, a la educación superior), medida que era idónea y proporcional en sentido estricto para tal finalidad, ya que no solo incentivaba el acceso a la educación, sino que, en su ausencia, podría generar escenarios que sí podrían desincentivar esta pretensión.

230. La Corte constató, en todo caso, conforme a los datos y estadísticas de crédito educativo aportadas al proceso, la existencia de una problemática en esta materia que requería la intervención estatal a efectos de dar pleno cumplimiento al artículo 69 de la Constitución, en cuanto le impone al Estado el deber de facilitar “mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”. Por esta razón, exhortó al Gobierno Nacional para que, en el marco de sus competencias, regule el crédito educativo para el acceso a la educación superior, sin perjuicio de que adicionalmente promueva la legislación que considere indispensable para el cumplimiento del citado mandato constitucional.

. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. Declarar EXEQUIBLE la expresión “que contemplen la capitalización de intereses”,

contenida en el artículo 121 del Decreto Ley 633 de 1993, “Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”, por las razones expuestas en la parte motiva.

Segundo. EXHORTAR al Gobierno Nacional a que, en ejercicio de sus competencias y en los términos de la parte motiva de esta providencia, regule el crédito educativo para el acceso a la educación superior, sin perjuicio de que adicionalmente promueva la legislación que considere indispensable para el cumplimiento del mandato contenido en el inciso cuarto del artículo 69 de la Constitución.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

Con salvamento de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO

Magistrado (E)

Con aclaración de voto

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DE LA MAGISTRADA

DIANA FAJARDO RIVERA

A LA SENTENCIA C-308/22

CAPITALIZACIÓN DE INTERESES EN CRÉDITOS EDUCATIVOS-Vulnera el derecho a la educación superior de personas de escasos recursos (Salvamento de voto)

(...) el mecanismo financiero previsto en la norma demandada, es inconstitucional y quebranta el contenido de los artículos 67 y 69 de la Constitución Política, al constituir una medida regresiva que obstaculiza el acceso a la educación superior y que afecta con mayor intensidad a las personas más vulnerables; por lo que, en este caso, la Corte debió haber seguido la línea ya trazada con pronunciamientos anteriores respecto de la necesidad de que el Estado intervenga en el reconocimiento de mecanismos financieros efectivos para garantizar el derecho a la educación superior, e instar al Congreso a que, en aplicación del principio de solidaridad (Arts. 1 y 95, CP), definiese un instrumento que sustituyera la capitalización de intereses.

DERECHO A LA EDUCACION-Alcance (Salvamento de voto)/DERECHO A LA EDUCACION SUPERIOR-Fundamental y progresivo (Salvamento de voto)/DERECHO A LA EDUCACION-Conexidad con otros derechos de rango fundamental (Salvamento de voto)

JUICIO Estricto de Igualdad-Aplicación (Salvamento de voto)

CAPITALIZACIÓN DE INTERESES EN CRÉDITOS EDUCATIVOS-Medida regresiva (Salvamento de voto)

Referencia: Expediente D-14622

Magistrado Ponente:

Antonio José Lizarazo Ocampo

Disiento de la sentencia adoptada por la mayoría de la Sala Plena que declaró la constitucionalidad del numeral 1 (parcial) del artículo 121 del Decreto Ley 633 de 1993, porque considero que la capitalización de intereses por parte de las entidades financieras en los créditos educativos de las personas que pertenecen a los estratos 1, 2 y 3 y que acceden a la educación técnica, tecnológica y de pregrado, vulnera el derecho a la educación superior y el deber del Estado de promoverla (Arts. 67 y 69, Constitución Política).

Fundamentalmente sostengo que en el asunto bajo examen estaba acreditada la infracción constitucional, específicamente al advertirse que la norma demandada privilegia, sin cortapisas, la introducción de lógicas mercantiles frente a los derechos sociales – como la educación – y por ello era necesario adoptar una solución que zanjara la profunda desigualdad que supone que las personas deban, para educarse, acudir a una modalidad de crédito que permite el cobro de intereses sobre intereses lo que afecta de manera intensa a las más vulnerables. Por ello una sentencia exhortativa era, desde mi perspectiva,

insuficiente tras advertir la inconstitucionalidad de la medida. A partir de esta idea central sustentaré mi postura.

La educación como derecho, no como privilegio

La educación es un metaderecho ligado a la dignidad humana: permite el acceso al conocimiento, al desarrollo social, cultural y económico, a la movilidad social y por ende contribuye a realizar otros derechos como el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de escoger profesión u oficio, la igualdad, el trabajo digno, el mínimo vital, la seguridad social; construye identidades, cultura, pensamiento crítico y fortalece los debates democráticos. La jurisprudencia constitucional – entre otras, en las sentencias T-1030 de 2006, T-779 de 2011, T-137 de 2015 y SU-245 de 2021 ha sido pacífica en considerar que es esencial en la equidad y la justicia social y, de acuerdo a los mandatos constitucionales ha sostenido que el Estado debe asignar recursos públicos, vía gasto social, para garantizar el acceso y permanencia al sistema educativo.

Cuando el artículo 67 de la Constitución le reconoce a la educación una doble condición de derecho y de servicio público, exige que se garantice efectivamente a todos los habitantes del territorio nacional. Reconoce que es necesaria para la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y a partir de ese contenido esta Corte ha sostenido, que además de fundamental también es justiciable.

Su justiciabilidad se ha analizado en profundidad. A partir de lo señalado en la cláusula 69 superior, ha referido que el Estado tiene obligaciones de aplicación inmediata y otras de carácter progresivo. En la educación superior está llamado a “facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”, solo que, desde mi lectura, estos no pueden seguir lógicas financieras que se aplican a los créditos de consumo, porque es un bien público, común, que debe deslindarse de las

consideraciones del mercado, como única forma posible garantizar que aquella no sea accesible solo para unos pocos.

Esta consideración sencilla, pero profunda, era indispensable introducirla en el análisis de la Sentencia C-308 de 2022 que, en mi criterio, no indagó sobre a dónde se dirige la progresividad del derecho a la educación superior y por ende tampoco se detuvo a verificar que la disposición acusada, que habilita la capitalización de los intereses de los créditos educativos vulneraba la dimensión de accesibilidad a este derecho. Así no advirtió que esa medida: aunque promueve el ingreso al sistema educativo, no lo hace en condiciones de igualdad pues reproduce tratos discriminatorios e impide la incorporación de las personas que tienen mayores obstáculos para su disfrute desde el punto de vista geográfico y económico.

De acuerdo con la Sentencia C-308 de 2022 la disposición se ajusta a la Constitución porque existen múltiples opciones para financiar estudios de educación superior, pero esa premisa no advirtió que los estudiantes de escasos recursos deben tomar la única opción que les permite postergar el pago del capital y los intereses al final de sus estudios, a cambio de la capitalización de los intereses adeudados que, según las cifras presentadas por la Superintendencia Financiera de Colombia (SFC) en su intervención, pueden conllevar a que el estudiante pague hasta más de dos (2) veces el valor adeudados.

En otras palabras, no puedo acompañar que en la decisión se señale que “el deudor, de manera libre, pero debida y suficientemente informada, es el único habilitado para escoger su mejor opción financiera” o que “la capitalización de intereses es una alternativa, más no una imposición” pues, quienes acceden a los créditos con la modalidad de capitalización de intereses no cuentan con la posibilidad real de decidir las modalidades de préstamos que ofrece el mercado, dado que primordialmente aquella se acomoda a su situación económica precaria que esperan resolverla a largo o mediano plazo o, por lo menos postergarla.

Por demás la utilización de esa figura debió analizarse con detenimiento. Aunque existen diferencias técnicas y doctrinarias con el anatocismo el efecto económico final es el mismo, convierte intereses en capital para luego cobrar, otra vez intereses sobre el capital recompuesto, por lo que su aplicación en los derechos sociales fundamentales resulta poco más que problemática.

Si las sociedades inequitativas se caracterizan porque las personas más vulnerables no reciben las mismas oportunidades de acceso, calidad y cobertura en el servicio educativo y esto impacta de forma grave a quienes, además, se encuentran en espacios geográficos periféricos, así como a las mujeres y a los grupos étnicamente diferenciados quienes deben hacer más esfuerzos para poder educarse prolongándose el círculo de pobreza, es evidente que una medida que restrinja o haga más gravoso el acceso a ese derecho, por lo menos en estos escenarios, no puede ser compatible con la Constitución.

Si a esto se suma que la medida impacta de manera diferenciada a los jóvenes de escasos recursos, que son quienes generalmente, no tienen acceso a educación previa de alta calidad, lo que les dificulta su ingreso a instituciones superiores públicas en las que deben competir por cupos escasos, lo propio era adoptar una solución que, en estos segmentos de la población aminorasen el impacto de la capitalización. No era posible desconocer que la distribución social deficitaria del capital escolar, sumada a la desfinanciación estatal de la educación superior pública y a su escasa oferta institucional, ha conllevado a la financiación indirecta de la educación superior privada o no oficial, y a perpetuar que se transfieran a los estudiantes más vulnerables y sus familias los costos de la educación, es decir aquello que es un derecho corre la suerte de un privilegio.

Aun cuando advierto legítimo que en la búsqueda de mecanismos de financiamiento para ampliar la educación una de las estrategias sea la de otorgar créditos educativos para el pago de matrícula o sostenimiento de los estudiantes, incluso en instituciones privadas, tal

derecho no puede tener trato de un bien de consumo y seguir las lógicas del mercado.

El análisis debió ser estricto, por tratarse del contenido de un derecho fundamental

En mi concepto, el escrutinio adelantado por la Sala en la presente decisión, debió ser estricto y no intermedio. Si bien la capitalización de intereses es una medida económica, en atención a que el reproche de constitucionalidad tiene un impacto grave a un derecho fundamental (acceso a la educación superior) y, además, al demostrarse la afectación desproporcionada que la capitalización de intereses genera en la educación superior, al perpetuar una situación de desigualdad estructural, correspondía la aplicación de ese estándar.

Al ser así era para mí claro que aunque su finalidad es legítima, en la medida en que busca hacer efectivos mecanismos de financiamiento lo cierto es que no podía desconocerse que esta herramienta constituye un mecanismo financiero selectivo que afecta especialmente, como he insistido a lo largo de este salvamento, a los estudiantes de escasos recursos que se ven obligados a acudir a este esquema al ser el único que les es viable financieramente en el corto plazo (en la medida en que permite diferir el pago), pese a que, a largo plazo su costo pueda resultar más de dos (2) veces superior al valor inicial prestado.

Y aunque la progresividad en materia de educación superior implica la obligación del Estado de facilitar mecanismos financieros que apunten a incrementar el número de cupos disponibles, prohibiéndose cualquier medida regresiva, la capitalización de intereses en lugar de promover estos fines, termina por imponer cargas económicas que, en la práctica, constituyen una barrera en el acceso a la educación superior, pues conllevan a que los estudiantes que accedan a esta modalidad deban estar atados durante gran parte de su vida a destinar sus ingresos al pago de un crédito, lo que impide la movilidad social que es uno de los objetivos del reconocimiento del derecho a la educación superior.

Una medida sin idoneidad y regresiva

Aunque la mayoría estimó que se trataba de una medida idónea para ampliar el acceso y necesaria, dado que de eliminarse los estudiantes se verían avocados a cancelar en modalidades menos favorables sus créditos, existen herramientas menos lesivas de este derecho, como ya lo planteó el Congreso en el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 al establecer que el Gobierno nacional debía regular un mecanismo de financiación de créditos educativos de largo plazo que excluyera la capitalización de intereses.

La medida en cambio sí es regresiva. La propia sentencia, como lo expliqué previamente, acoge las cifras dadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como por la Superintendencia Bancaria en las que se señala que, de todas las modalidades de créditos educativos, la capitalización de intereses es la que genera un costo mayor en el pago del crédito educativo, e incluso se acepta que estos valores pueden ser excesivos.

A la fecha existen 356.706 personas beneficiarias de crédito educativo, con un valor promedio desembolsado por matrícula de \$5.415.688. A su vez, 341.186 créditos son para cobertura de matrícula y 15.256 para sostenimiento y solo el 39.01% tienen subsidio a la tasa. Igualmente, la mayoría de los créditos está dirigida a satisfacer los costos de programas de Pregrado (312.413 del total de los créditos concedidos). Así mismo el 56,7% de los créditos se otorgan a mujeres, como se observa en el siguiente gráfico:

Cuadro No. 1- Sexos de los beneficiarios de créditos tomados en el ICETEX

Fuente: ICETEX. Corte a noviembre de 2022

Igualmente, prima la entrega de créditos en los estratos 1, 2 y 3, teniendo mayor demanda el estrato dos, como se evidencia en las siguientes cifras del ICETEX:

Cuadro No. 2- Estrato socioeconómico de los créditos tomados en el ICETEX

Fuente: ICETEX. Corte a noviembre de 2022

Como se observa, los créditos educativos de largo plazo son destinados, mayoritariamente al pregrado académico, dirigidos a las mujeres, y se concentran en cerca de un 70% en los estratos socioeconómicos 1 y 2. En consecuencia, el mayor porcentaje de créditos es otorgado a personas que se encuentran en una condición económica precaria.

Sumado a lo anterior, según las cifras publicadas por el SPADIES en su página Web con corte a 2019, el indicador de deserción en los estudios de educación superior para dicha vigencia, se ubicó en el 26,86% para el nivel universitario, en 35,43% para los programas tecnológicos y en 38,61% para el nivel técnico profesional. Podía concluirse entonces que las personas más vulnerables, particularmente mujeres, deben pagar sus estudios superiores de pregrado a través de una modalidad de crédito que implica mayores costos. Esto es regresivo y no encuentra justificación en la idea de que el Estado carece de recursos, pues en todo caso este no puede obstaculizar el disfrute y, en cambio si puede adoptar mediante política pública, o desarrollo legal, mecanismos de crédito, a largo plazo, para los estudiantes de más bajos recursos, con enfoque de género, y adecuar los que se rigen actualmente por la figura de capitalización de intereses.

La capitalización de intereses ya había sido excluida de programas de alivios del ICETEX, como se señala en el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021 y lo que debió hacer la Corte, en esta oportunidad fue diferir los efectos de la inexequibilidad para que, atendiendo la necesidad de buscar fuentes de financiamiento y en virtud del principio constitucional de solidaridad (artículos 1 y 95 de la Constitución Política), tanto el Gobierno nacional, como el Congreso de la República establecieran un nuevo marco legal que concretara el propósito aplazado del artículo 69 superior, sin contemplar la figura de la capitalización de intereses en créditos educativos de los estratos 1, 2 y 3 y en los programas técnicos, tecnológicos y de pregrado, por ser incompatible con la Constitución Política.

En suma, considero que el mecanismo financiero previsto en la norma demandada, es inconstitucional y quebranta el contenido de los artículos 67 y 69 de la Constitución Política, al constituir una medida regresiva que obstaculiza el acceso a la educación superior y que afecta con mayor intensidad a las personas más vulnerables; por lo que, en este caso, la Corte debió haber seguido la línea ya trazada con pronunciamientos anteriores respecto de la necesidad de que el Estado intervenga en el reconocimiento de mecanismos financieros efectivos para garantizar el derecho a la educación superior, e instar al Congreso a que, en aplicación del principio de solidaridad (Arts. 1 y 95, CP), definiese un instrumento que sustituyera la capitalización de intereses.

Fecha ut supra

Magistrada

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

A LA SENTENCIA C-308/22

1. 1. En la Sentencia C-308 de 2022, la Sala Plena de la Corte Constitucional declaró exequible la expresión “que contemplen la capitalización de intereses”, contenida en el artículo 121 del Decreto Ley 633 de 1993, luego de concluir que la posibilidad de que las entidades financieras capitalicen intereses en créditos educativos de largo plazo no vulnera los artículos 67 y 69 de la Constitución. En todo caso, al advertir un déficit en el mandato constitucional del artículo 69 consistente en facilitar “mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”, se exhortó al Gobierno Nacional para que adopte una regulación tendiente a materializar dicho deber estatal. Si bien comparto el sentido de la decisión, aclaro mi voto respecto de dos asuntos.

2. Sobre el análisis de la aptitud del cargo por desconocimiento del derecho a la igualdad. El demandante argumentó que el apartado acusado consagra un trato diferenciado entre los créditos de educación y los de financiación de vivienda a largo plazo. Ello, en su criterio, carece de justificación porque en la Sentencia C-747 de 1999 la Corte declaró la inexequibilidad de la capitalización de intereses respecto de los segundos. En consecuencia, en criterio del ciudadano, debería darse el mismo tratamiento respecto de los créditos de educación.

3. La Corte desestimó el cargo argumentando que no cumple las cargas de especificidad ni pertinencia, “por la forma en que el demandante pretende satisfacer la carga argumentativa

especial que se exige cuando se alega la vulneración del derecho a la igualdad.” En particular concluyó, luego de realizar un contraste entre las diferencias y semejanzas de los créditos de vivienda y los de educación que si bien “existen semejanzas genéricas a nivel constitucional, son mayores, más relevantes y decisivas sus diferencias específicas, de allí que no se trate de situaciones asimilables y, por tanto, no sea necesario valorar la justificación del aparente trato diferente en aplicación de la metodología del juicio integrado de igualdad por la falta de aptitud del cargo de igualdad que se formula”. En mi criterio, la argumentación propuesta por la sentencia amerita las siguientes aclaraciones.

4. Primero, la conclusión sobre la falta de aptitud respecto del cargo de igualdad en realidad supone reconocer que la medida no afecta el mandato de trato igual. La sentencia no indica que el demandante se hubiere abstenido de presentar razones acerca de las similitudes existentes, lo que sí constituiría una debilidad en la formulación de un cargo que descartaría su aptitud. Lo que en verdad concluye la sentencia es que las diferencias son más relevantes que las similitudes y, en consecuencia, no existe una interferencia en el mandato de trato igual que justifique su examen mediante el juicio. Dicho de otro modo, una cosa es afirmar que el demandante no contrastó los grupos a partir de enunciados de comparación y otra muy diferente es que eso era equivocado dado que entre ellos existen diferencias más relevantes que similitudes. Si se mira en detalle, el argumento con el que la Corte concluye cierra las posibilidades de que en el futuro se formule un cargo de igualdad por estos motivos. En esa medida, la argumentación de la sentencia corresponde más a una justificación en la que la Corte ya asumió el conocimiento del cargo.

5. Segundo, teniendo en cuenta que la inconstitucionalidad se proponía sobre una expresión que surgió de una decisión de la Corte Constitucional, le correspondía a la Sala Plena detenerse en el análisis de si ello resultaba posible, teniendo en cuenta el origen de los términos de comparación. En efecto, el problema de igualdad propuesto por el demandante suponía, en realidad, un juicio que se desprende no del contenido original de la ley sino de la decisión adoptada por la Corte en la Sentencia C-747 de 1999. En esa oportunidad, la Corte dispuso que la regla que permitía la capitalización de intereses no resultaría aplicable a los

créditos de vivienda al declarar que era inexecutable la expresión “que contemplen la capitalización de intereses” únicamente en cuanto a los créditos para la financiación de vivienda a largo plazo.

6. Si ello es así, un pronunciamiento sobre la validez del trato diferenciado, en los términos propuestos en el cargo, implicaría sugerir que la decisión de la Corte del año 1999 originó la infracción del mandato de trato igual entre créditos de vivienda y créditos educativos. Sería, si se puede decir de otra manera, un juzgamiento de la decisión de la Corte.

7. Por lo anterior, considero que la Sala Plena debió pronunciarse sobre la posibilidad de “cuestionar” una decisión de la misma Corte cuando la desigualdad alegada surge de dicha providencia. Planteado el asunto críticamente, de no haberse producido la decisión - exceptuando los créditos de vivienda- no sería posible, que un ciudadano demandara la norma por una presunta infracción de la igualdad. Se insiste que, lo que ocurrió en este caso fue que el cargo presentado sobre la eventual infracción del mandato de trato igual tenía su origen en la actuación de este tribunal.

8. Conforme a lo anterior, la Corte debía valorar al menos dos opciones.

8.1. Primero. Advertir que, en general, no es posible formular un cargo por violación del mandato de trato igual contra una disposición adicionada en virtud de una sentencia de la Corte cuando la acusación se fundamente en un trato diferenciado “causado por su propia sentencia”. Ello solo resultaría posible cuando se configure alguna de las hipótesis que permite debilitar la cosa juzgada. De admitirse el juzgamiento, el objeto de control dejaría de ser la ley aprobada por el Congreso. Se trataría ahora de la propia decisión de la Corte.

Es importante señalar que, en todo caso, ello no impide que el tratamiento diferenciado sea extendido si se formula un cargo que, por razones autónomas, justifica incluir otro grupo. Por ejemplo, en el asunto que estudió la Corte, se invoca como razón para incluir a los créditos educativos, la violación de las cláusulas constitucionales que protegen la educación.

8.2. Segundo. Reconocer abiertamente que la Corte introdujo una excepción que omitió considerar los efectos respecto del mandato de trato igual y, en consecuencia, asumir que su decisión podía ser objeto de un juzgamiento frente a una nueva demanda. Esta aproximación parece problemática en tanto cuestiona la legitimidad de la decisión de la propia Corte, aunque podría explicarse también por los límites que se derivan del cargo formulado en la sentencia inicial.

En suma, la pregunta entonces será: ¿desde la perspectiva del mandato de trato igual quién violó la Constitución? ¿El legislador al no incluir ninguna excepción? O ¿la Corte al establecer un trato diferente? Era de interés que la Sala Plena se hubiera detenido en el análisis de este complejo asunto.

9. Sobre la relevancia de analizar los créditos educativos con base en el principio de solidaridad. El derecho a la educación constituye una condición muy importante para vida de las personas, debido a que optimiza las posibilidades de acceder al mercado laboral y desarrollar su propio plan de vida; en tanto, forma a la persona “en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.” (art. 67). Ello implica el deber del Estado de adoptar medidas de diferente naturaleza e intensidad para favorecer ese ingreso previendo, por ejemplo, instrumentos financieros que impongan cargas razonables y no desproporcionadas. Es posible considerar que este requerimiento se desprende, entre otras cosas, de la interpretación conjunta del derecho a la educación (art 67), el deber de solidaridad (arts. 1 y 95), la cláusula de Estado Social (art. 1) y la democratización del crédito (art. 335).

10. Por lo anterior, considero que la sentencia debió mencionar la relación que tienen los créditos educativos y el principio de solidaridad, en el entendido de que las posibilidades de financiamiento para acceder al derecho a la educación prevean reglas especiales que fomenten el acceso de las personas a las instituciones educativas, lo que supone responder a las condiciones económicas de quienes tienen en esta alternativa el único camino para ingresar al sistema de educación. De tal manera que, sobre vigencia el deber estatal de que las entidades financieras coadyuven a quienes se encuentran en situaciones económicas precarias, para que no vean anulada u obstaculizada la posibilidad de continuar con sus estudios.

11. Una comprensión de los créditos educativos a la luz del principio de solidaridad, implicaba reconocer que también le corresponde al sistema financiero adoptar medidas acordes a dicho mandato, de manera que, cumplan con el deber de coadyuvar para que las personas en limitadas situaciones económicas puedan gozar, de manera efectiva, del derecho a la educación. Por ejemplo, estableciendo reglas diferenciales de trato, con la adopción de medidas de alivio acordes a la situación socioeconómica de quienes así lo requieran. Lo anterior, bajo el entendido de que las entidades financieras, además de perseguir un beneficio patrimonial, también prestan un servicio público que a su vez permite la materialización de un derecho fundamental. Por ejemplo, al analizar el caso de personas víctimas de desplazamiento forzado a quien se le exigió por la vía ejecutiva el pago de un crédito hipotecario, la Sentencia T-181 de 2012 señaló:

“la solidaridad exigida a las entidades financieras supone una restricción a sus derechos de propiedad y libertad contractual, por lo que ha perseguido una armonización de los intereses en conflicto de tal entidad que (i) minimice la intensidad en la afectación de los intereses de la parte accionada; y (ii) responda a las condiciones económicas y sociales de cada uno de los grupos protegidos.”

“a) La actividad financiera tiene como uno de sus fines la prestación de un servicio público, con lo cual, está sujeta a los límites que se le trazan por vía de la intervención del Estado.

b) El principio de solidaridad, esencial en la existencia del Estado Social de Derecho y, reconocido puntualmente en los artículos 1 y 95 ordinal 2º del inciso 2 Superiores, como deber, compromete tanto al Estado como a los particulares.

c) En virtud del respeto al principio de igualdad, entendida como “desigualdad adecuada a la desigualdad de la situación”, la concurrencia de las calidades de sujeto de especial protección y, deudor del sistema financiero; comporta en circunstancias específicas un trato diferenciado por parte de las entidades financieras.

d) La afectación de la capacidad productiva, por la condición de debilidad manifiesta que presenta el deudor, es un factor relevante al momento de adelantar la refinanciación, el cobro o el proceso judicial, por parte del acreedor financiero.”

13. En síntesis, las entidades financieras que ofrecen créditos educativos tienen el deber de adoptar medidas acordes al principio de solidaridad frente a quienes se encuentran en una condición de debilidad manifiesta, bien sea mediante alivios económicos u otro tipo de medidas, que permita a las personas que acceden al sistema educativo procurarse su educación y, a la vez, cumplir con sus obligaciones crediticias.

En los anteriores términos dejo consignada mi aclaración de voto.

Fecha ut supra,

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado