

Sentencia C-552/16

BECAS DE POSGRADOS AL 0.1% DE MEJORES PROFESIONALES GRADUADOS EN INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR PUBLICAS Y PRIVADAS-Exigencia de no tener antecedentes penales o disciplinarios constituye una medida legítima desde el punto de vista de la distribución de recursos escasos, pero resulta injustificada e inadecuada respecto de otros propósitos a los que se encamina la ley y desproporcionada en relación con el grupo social excluido de esa oportunidad

NORMA QUE GARANTIZA LA EDUCACION DE POSGRADOS AL 0.1% DE LOS MEJORES PROFESIONALES GRADUADOS EN INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR PUBLICAS Y PRIVADAS-Excluye posibilidad de aspirar a becas a quienes tengan antecedentes penales o disciplinarios

DERECHO A LA EDUCACION-Triple naturaleza/DERECHO A LA EDUCACION-Contenido/DERECHO A LA EDUCACION-Alcance

DERECHO A LA EDUCACION-Otorgamiento de becas por el Estado/DERECHO A LA EDUCACION-No existe obligación de proveer becas de posgrado a todas las personas que carezcan de recursos

DERECHO A LA EDUCACION-Escasez de recursos del Estado para la educación de posgrado/DERECHO A LA EDUCACION-Existencia de barreras que impiden que amplios sectores de la población la puedan acceder/DERECHO A LA EDUCACION-Amplia potestad de configuración del legislador para determinar a qué grupos sociales beneficia con medidas de fomento a la educación de posgrado

DERECHO A LA EDUCACION-Otorgamiento de becas no es medida de discriminación positiva en favor de grupos sociales discriminados o marginados/DERECHO A LA EDUCACION-Otorgamiento de becas como incentivo a la excelencia académica o al mérito profesional/FOMENTO A LA EDUCACION UNIVERSITARIA-Libertad de configuración legislativa

FOMENTO A LA EDUCACION UNIVERSITARIA EN POSGRADO-Prioridad del Legislador y

gobierno

DERECHO A LA EDUCACION FRENTE AL OTORGAMIENTO DE BECAS-Jurisprudencia constitucional/DERECHO A LA EDUCACION-Protección cuando la beca ha sido otorgada según el reglamento de la universidad o entidad otorgante/DERECHO A LA EDUCACION-Conexidad con los derechos al debido proceso, principio de buena fe y confianza legítima

PROTECCION DEL DERECHO A LA EDUCACION CUANDO BECA HA SIDO OTORGADA Y POSTERIORMENTE REVOCADA O SUSPENDIDA-Jurisprudencia constitucional/PROTECCION DEL DERECHO A LA EDUCACION CUANDO BECA HA SIDO OTORGADA Y POSTERIORMENTE REVOCADA O SUSPENDIDA-Violación del principio de buena fe y confianza legítima

DERECHO A LA EDUCACION FRENTE AL OTORGAMIENTO DE BECAS-Cumplimiento de requisitos para ser beneficiario

DERECHO DE ACCEDER A BECAS-Conexidad con el principio de buena fe, confianza legítima y de respeto al acto propio cuando se han cumplido los requisitos para ser beneficiarios

DERECHO A MANTENER UNA BECA PREVIAMENTE OTORGADA-Protección/BECAS PARA ESTUDIOS UNIVERSITARIOS DE PREGRADO O DE POSGRADO-Acceso depende de su configuración legal, reglamentaria o contractual/DERECHO DE ACCEDER A BECAS-Protección por vía de conexidad por vulnerar otros derechos al poner en riesgo un derecho ya otorgado

NORMA QUE GARANTIZA LA EDUCACION DE POSGRADOS AL 0.1% DE LOS MEJORES PROFESIONALES GRADUADOS EN INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR PUBLICAS Y PRIVADAS-Grupos sociales objeto de comparación para otorgamiento de becas

NORMA QUE GARANTIZA LA EDUCACION DE POSGRADOS AL 0.1% DE LOS MEJORES PROFESIONALES GRADUADOS EN INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR PUBLICAS Y PRIVADAS-Cumplimiento de requisitos mínimos para otorgamiento de becas

NORMA QUE GARANTIZA LA EDUCACION DE POSGRADOS AL 0.1% DE LOS MEJORES PROFESIONALES GRADUADOS EN INSTITUCIONES DE EDUCACION SUPERIOR PUBLICAS Y PRIVADAS-Cumplimiento de requisitos legales y reglamentarios no significa que aspirante tenga derecho a recibir una beca

MINISTERIO DE EDUCACION-Facultad para determinar cantidad de becas a otorgar de acuerdo con las necesidades de mejoramiento de la investigación y la educación superior/OTORGAMIENTO DE BECAS-Sujeto tanto a la oferta institucional como a la disponibilidad de recursos y la demanda

CONVOCATORIAS PARA ASIGNACION DE BECAS-Proceso competitivo/NORMA SOBRE ACCESO A BECAS DE POSGRADO-Diferencia de trato no consiste en que quienes no tengan antecedentes tengan derecho, mientras las personas con antecedentes no tengan el mismo derecho/NORMA SOBRE ACCESO A BECAS DE POSGRADO-Diferencia de trato consiste en una exclusión respecto de la oportunidad de aspirar a la beca, no del derecho a recibirla

RESTRICCION DEL ACCESO A RECURSOS PARA EDUCACION DE POSGRADO-Finalidad aceptable en tanto permite al Gobierno priorizar su utilización para asignarlos según el mérito y las necesidades individuales y sociales

RESTRICCION DEL ACCESO DE PERSONAS CON ANTECEDENTES A DERECHOS, PRESTACIONES Y BENEFICIOS-Clasificación según el tipo de derecho, prestación o beneficio/RESTRICCION DEL ACCESO DE PERSONAS CON ANTECEDENTES A DERECHOS, PRESTACIONES Y BENEFICIOS-Protección según el tipo de derecho, prestación o beneficio/EXCLUSION DE PERSONAS CON ANTECEDENTES-Líneas jurisprudenciales

RESTRICCION DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA DE ANTECEDENTES-Resulta inadecuada al no superar el análisis de proporcionalidad

RESTRICCION DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA DE ANTECEDENTES-Conforme al mérito resulta desproporcionada al no ser necesaria

RESTRICCION DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA DE ANTECEDENTES-Resulta desproporcionada teniendo en cuenta la relación entre la aspiración a una beca y la libertad de escoger profesión u oficio e igualdad de oportunidades de desarrollo académico, profesional y económico

RESTRICCION DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA O AUSENCIA DE ANTECEDENTES-Igualdad de trato vulnera el principio de proporcionalidad entre las acciones de una persona y las consecuencias de sus actos

PRINCIPIO DE DIGNIDAD HUMANA FRENTE AL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA O AUSENCIA DE ANTECEDENTES-Implica que las sanciones penales o disciplinarias deben cumplir con una función de resocialización/PROCESO DE RESOCIALIZACION-Desarrollo/PROCESO DE RESOCIALIZACION-Papel importante y elemento determinante del acceso al derecho a la educación

Referencia: Expediente D-11354

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 2º del artículo 4º de la Ley 1678 de 2013, “por la cual se garantiza la educación de posgrados al 0.1% de los mejores profesionales graduados en las instituciones de educación superior públicas y privadas del país”

Demandantes: Claudia Liliana Gómez Rivera y Ronald Eduardo Carreño Ayala.

Magistrada sustanciadora:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada María Victoria Calle Correa, quien la preside, los Magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado, Jorge Iván Palacio Palacio, Aquiles Arrieta Gómez (e), Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política los ciudadanos Claudia Liliana Gómez Rivera y Ronald Eduardo Carreño Ayala, presentaron ante esta Corporación demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 2º del artículo 4º de la Ley 1678 de 2013, por la cual se garantiza la educación de posgrados al 0.1% de los mejores profesionales graduados en las instituciones de educación superior públicas y privadas del país.

La demanda fue admitida mediante auto del 22 de abril de 2016, en el que se comunicó la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Presidente del Congreso, a los Ministros de Justicia y de Educación, al director del Instituto Colombiano para la Educación Superior (ICETEX), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

Asimismo, se ordenó la comunicación del proceso a las facultades de Derecho de las Universidades de los Andes, el Rosario, Externado, Nacional, de Antioquia, Industrial de Santander (UIS), de Caldas, Cauca y Nariño.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de juicios y previo concepto del Procurador General de la Nación, procede la Corte a decidir de fondo la demanda en referencia.

II. LA DEMANDA

A continuación se transcribe el artículo 4º de la Ley 1678 de 2013 y se subraya el numeral acusado. Posteriormente, se explicarán los cargos de inconstitucionalidad presentados por los demandantes y las intervenciones de las entidades públicas, ciudadanos y el concepto del Procurador General de la Nación.

Ley 1678 de 2013

Por medio de la cual se garantiza la educación de posgrados al 0.1% de los mejores profesionales graduados en las instituciones de educación superior públicas y privadas del país.

...

Artículo 4º. El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos para acceder a las becas de que trata la presente ley, consagrando como mínimo los siguientes requisitos:

...

2. No tener antecedentes penales, ni disciplinarios.

...

Concepto de la violación

Los accionantes consideran que el numeral acusado vulnera los artículos 13 y 67 de la Constitución Política. En términos generales, manifiestan que la disposición acusada vulnera los artículos constitucionales referidos, por cuanto establece un trato discriminatorio que excluye a las personas que registran antecedentes penales y disciplinarios del grupo de beneficiarios de las becas consagradas en la Ley 1678 de 2013, lo que a su vez les impide el acceso a la educación superior.

En todo caso, los ciudadanos aclaran que el grupo discriminado al que hacen referencia en la demanda corresponde a las personas que cumplida la pena o sanción impuesta aún registran antecedentes penales o disciplinarios. En palabras de los accionantes, “la demanda se basa en los antecedentes penales y disciplinarios de las personas que ya cumplieron con su sanción legal, y no de las personas que están cumpliendo su sanción penal o disciplinaria, ya que son situaciones diferentes, por cuanto el que está cumpliendo una pena si tiene limitaciones a ciertos derechos, sin embargo, quien ya pagó condena debe regresar a la sociedad como un sujeto titular de todos sus derechos.”[1]

Así, como primer cargo, señalan que la norma desconoce el derecho a la igualdad, en la medida en que establece un trato discriminatorio entre ciudadanos que tienen antecedentes penales o disciplinarios y los que no cuentan con tales registros. De esa manera, la disposición acusada discrimina sin justificación constitucionalmente válida a los ciudadanos que han cumplido su condena o sanción y aspiran a recibir un apoyo económico para financiar sus estudios de posgrado.

También afirman que el numeral demandado concreta “una discriminación directa al negarle la igualdad de oportunidades en materia educativa a las personas por el sólo hecho de tener antecedentes penales o disciplinarios, que podrían ser por delitos culposos, preterintencionales y dolosos.” [2]

A su vez, manifiestan que los antecedentes penales o disciplinarios no pueden constituirse en una barrera para que las personas accedan a los beneficios educativos que ofrece el Estado, ni tampoco en una obstrucción para la reinserción social de las personas que han cumplido su pena o sanción.

Igualmente, explicaron que la función de la pena consiste en permitir la reincorporación del autor de la conducta punible a la sociedad. En esa medida, la norma demandada va en contravía de dicha finalidad, dado que se convierte en un factor de discriminación para las personas que han tenido antecedentes penales o disciplinarios.

Señalan que de conformidad con el artículo 13 Superior, todos los colombianos deben recibir las mismas oportunidades sin ninguna distinción y en el caso concreto se priva a los ciudadanos que poseen antecedentes penales o disciplinarios de acceder a las becas que ofrece la Ley 1678 de 2013, a diferencia de los demás ciudadanos.

Como segundo cargo los accionantes señalan que la restricción del acceso a becas estudiantiles para personas que registran antecedentes penales y disciplinarios vulnera el derecho a la educación en la dimensión de accesibilidad.

Lo anterior, por cuanto la accesibilidad como componente del derecho a la educación protege la garantía individual de ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad. En ese sentido, la norma demandada establece una diferenciación irrazonable en las oportunidades de acceso a la educación superior para las personas que tuvieron antecedentes penales o disciplinarios.

III. INTERVENCIONES

Intervención del Ministerio de Educación

La entidad solicita a la Corte que se declare inhibida por ineptitud sustancial de la demanda, o que en su defecto, declare la exequibilidad de la disposición acusada.

Considera que la demanda carece de los requisitos necesarios para fundamentar un cargo por violación del derecho a la igualdad, ya que, por un lado, los demandantes no indican claramente las situaciones comparables; y por otro, carece de certeza en la medida en que “el derecho a la educación en su modalidad de posgrados, no hace parte de una obligación estatal que deba ser asumida en todos los casos.”[3]

Posteriormente, solicita que se declare la exequibilidad del numeral acusado, en la medida en que la norma fue expedida en el marco del amplio margen de configuración que le asiste al Legislador para regular los requisitos que debe cumplir la población potencialmente

beneficiaria de bienes escasos, como por ejemplo las becas otorgadas por el Estado.

Igualmente, considera que los beneficios académicos que creó la Ley 1678 de 2013 son especiales, de ahí que se requiera de una normativa que prevea requisitos estrictos que permitan identificar a las personas que por su condición económica y social realmente los merecen, como el de exigir que los beneficiarios carezcan de antecedentes penales o disciplinarios.

Finalmente, resalta que la población con antecedentes penales o disciplinarios no cuenta con restricciones para acceder a líneas de crédito para estudios de posgrado, como las otorgadas por otras entidades públicas como el ICETEX.

Intervención de la Universidad de Caldas

Estudiantes del programa de derecho solicitan a la Corte que declare la inexecutable de la disposición acusada, porque vulnera los derechos a la igualdad y a la educación. En efecto, señalan que el requisito consagrado en el numeral segundo resulta discriminatorio porque establece diferencias entre los profesionales que desean adelantar estudios de postgrado con base en el registro de antecedentes penales o disciplinarios.

Aducen que, con la disposición acusada se desconoce la función resocializadora de la pena, en la medida en que un profesional que ha cumplido una condena o sanción, pero que aún registra antecedentes penales o disciplinarios, no será merecedor de una beca para realizar estudios de postgrado, y de esta manera adaptarse nuevamente a la vida en sociedad.

Una profesora del centro de atención a problemas de interés público (CDIP) de ese claustro considera que el numeral acusado debe ser declarado inexecutable porque va más allá de lo permitido por la libertad de configuración legislativa. En efecto, el Legislador carece de legitimidad para imponer restricciones adicionales a quien, luego de haber sido investigado y sancionado disciplinariamente o penalmente, ha cumplido su pena o sanción.

Señala que, el Legislador confiere un trato discriminatorio a los ciudadanos que tengan antecedentes penales o disciplinarios, pues los excluye del derecho de acceso a becas estatales para educación de postgrado. Además, la restricción para acceder a dicho

beneficio extiende en el tiempo y de manera arbitraria los efectos adversos de la sanción penal o disciplinaria.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación se pronuncia en favor de la inexecutable de la disposición acusada y fundamenta su petición en los argumentos que se resumen a continuación:

En primer lugar, señala el Ministerio Público que el fin perseguido por la Ley 1678 de 2013 consiste en mejorar la investigación y la calidad de la educación superior a través del otorgamiento de becas para estudio de postgrado a los mejores profesionales graduados de las instituciones de educación superior públicas y privadas, para efectos de lo cual se previó un proceso de selección meritocrático. En esa medida, señala que para mejorar la investigación y la calidad de la educación superior no resulta adecuado ni necesario excluir del otorgamiento de las becas a los profesionales que por sus méritos son acreedores de las mismas, pero que tienen antecedentes penales o disciplinarios.

En segundo lugar, indica que el Legislador al proferir la disposición acusada no tuvo en cuenta el derecho al olvido que tiene toda persona sancionada, el cual se traduce en la imposibilidad de que informaciones negativas tengan vocación de permanencia. Al respecto, recuerda que el artículo 162 del Código penitenciario y carcelario dispone expresamente que “cumplida la pena los antecedentes criminales no podrán ser por ningún motivo factor de discriminación social o legal y no deberán figurar en los certificados de conducta que se expidan.”

Por último, señala que la exclusión contemplada en la norma demandada vulnera los principios de proporcionalidad e igualdad, porque puede imponerse a cualquier persona sin perjuicio de la naturaleza o clase de delito o falta disciplinaria que en el pasado hubiese podido cometer; y en segundo lugar, porque vulnera la prohibición de las penas irredimibles dispuesta en el artículo 28 Superior.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. Esta Corporación es competente para conocer de la presente demanda, de conformidad con lo previsto en el artículo 241 numeral 4° de la Constitución, puesto que la disposición acusada hace parte de una ley de la República.

La aptitud sustantiva de la demanda.

2. El Ministerio de Educación Nacional sostiene que la demanda es inepta por cuanto los demandantes no indican claramente las situaciones comparables; y por cuanto la educación de posgrado no hace parte del contenido del derecho a cuya prestación deba ser asumida por el Estado. Esta última objeción no se refiere propiamente a la aptitud de los cargos de la demanda, sino al alcance del derecho a la educación. Es decir, se trata de una discrepancia relacionada con una cuestión de fondo, a la cual se referirá la Corte más adelante.

En relación con la identificación de las situaciones comparables, la Corte debe desestimar la afirmación del Ministerio, ya que los demandantes identifican dos grupos sociales que están siendo objeto de tratamiento desigual. Se trata, por un lado, de los aspirantes a las becas otorgadas mediante la Ley 1678 de 2013 que cumplen todos los requisitos mínimos establecidos por la ley, incluyendo el de no tener antecedentes penales ni disciplinarios. El anterior grupo social es objeto de comparación con otro grupo, compuesto por aquellos aspirantes que tienen antecedentes, bien sea penales o disciplinarios. En efecto, los demandantes sostienen en su demanda que: “la norma promulga (sic) un requisito discriminatorio en perjuicio de las personas que cumpliendo con los demás requisitos poseen antecedentes penales o disciplinarios.” Por lo tanto, desde este punto de vista el cargo sí incluye dos grupos sociales claramente identificados.

Ahora bien, el análisis de un cargo por violación del derecho a la igualdad, no sólo supone identificar dos grupos sociales o situaciones objeto de comparación. Es necesario, además de identificar claramente los grupos o situaciones objeto de comparación, determinar si unos u otros, según sea el caso, deben ser objeto del mismo trato por parte del legislador. Por lo tanto, los ciudadanos que interpongan demandas de inconstitucionalidad por tales cargos deben presentar argumentos indicando por qué consideran que los dos grupos identificados han de ser objeto del mismo trato. En el presente caso, los demandantes plantean tres tipos de argumentos en tal sentido. En primer lugar, consideran que la medida legislativa resulta supra-inclusiva, pues incluye a todas las personas que han sido objeto de

sanciones penales o disciplinarias, independientemente del nivel de reproche jurídico del cual haya sido objeto su conducta. Adicionalmente, consideran que la exclusión de personas que ya han sido objeto de una sanción y la han cumplido del otorgamiento de becas de posgrado resulta un uso desproporcionado del poder sancionatorio del Estado. Finalmente, analizan las consecuencias de la medida y llegan a la conclusión de que resulta contraria a la dignidad humana, pues impide la resocialización de las personas que han sido objeto de una sanción.

Finalmente, los demandantes también identifican con precisión el beneficio objeto de distribución desigual. Para ellos las becas constituyen un medio de acceso a la educación de posgrado. Es decir, se trata, según su planteamiento de un elemento propio del derecho a la educación, que debe, por este motivo, ser distribuido de manera equitativa entre las personas. Por lo tanto, también desde este punto de vista el cargo por violación del derecho a la igualdad es apto.

En virtud de lo anterior, la Corte debe concluir que la demanda es apta, y por lo tanto, entra a estudiar de fondo los cargos de la demanda.

Identificación de los asuntos bajo revisión y planteamiento de los problemas jurídicos

3. Los demandantes, apoyados por dos intervenciones y por el Procurador argumentan que la disposición que exige que los aspirantes a las becas de posgrado que otorga la Ley 1678 de 2013 no tengan antecedentes penales ni disciplinarios vulnera el derecho a la igualdad, e impide el acceso a la educación. Por su parte, el Ministerio de Educación considera que dicho requisito es exequible, pues constituye un ejercicio de la libertad de configuración del Legislador para acceder a recursos públicos escasos. Dicha cartera considera que la restricción es razonable, puesto que busca garantizar que las becas se otorguen por méritos, y no restringe el acceso a la educación, pues quienes tengan antecedentes pueden solicitar créditos a otras entidades públicas como el ICETEX.

4. A partir de los cargos de la demanda y de las intervenciones, le corresponde a esta Corporación resolver dos problemas jurídicos. En primer lugar ¿Vulnera el derecho a la educación una disposición que exige que quienes pretendan aspirar a becas de posgrado no tengan antecedentes penales o disciplinarios?

5. En segunda medida, le corresponde a la Corte responder el siguiente problema: ¿Vulnera el derecho a la igualdad una disposición que impide a las personas que tengan antecedentes penales o disciplinarios aspirar a becas de posgrado?

6. Para solucionar el primero de los problemas jurídicos planteados la Corte hará algunas consideraciones generales en torno a la naturaleza, contenido y alcance del derecho a la educación. Posteriormente entrará a analizar la relación que existe entre el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la educación y el otorgamiento de becas por parte del Estado, definiendo algunos lineamientos generales en torno al alcance de la potestad de configuración que tiene el Congreso en esta materia. Con fundamento en estas consideraciones la Corte establecerá si la disposición demandada vulnera el derecho a la educación.

7. Una vez analizado el primer problema jurídico, la Corte entrará a definir si la disposición demandada vulnera el derecho a la igualdad. Para ello entrará a: (a) identificar cuáles son los grupos sociales comparados, (b) fijar la importancia constitucional de la prestación distribuida de manera desigual, y (c) establecer si la Constitución exige que el Estado distribuya equitativamente aquella prestación entre los grupos sociales comparados, analizando la razonabilidad y proporcionalidad de la norma.

Análisis del cargo por violación del derecho a la educación

Naturaleza, contenido y alcance del derecho a la educación

8. La Constitución le atribuye a la educación una triple naturaleza. En primer lugar, es un derecho social prestacional, que conforme a lo ordenado por el artículo 44 y a lo dispuesto en la jurisprudencia constitucional, tiene el carácter de fundamental. Por otra parte, conforme al artículo 67 Superior, la educación es un servicio público prestado tanto por el Estado como por los particulares. Finalmente, también tiene una función social, directamente relacionada con los fines esenciales del Estado. Así lo ha reconocido la jurisprudencia de esta Corporación, que al respecto ha dicho:

“De dicho artículo se puede evidenciar que la educación tiene una doble connotación. En primer lugar, como derecho, la educación se constituye en la garantía que se inclina por la formación de los individuos en todas sus potencialidades, ya que a través de ésta el ser

humano puede desarrollar y fortalecer sus habilidades físicas, morales, culturales, analíticas entre otras, y en segundo lugar, como servicio público, la educación se convierte en una obligación del Estado que es inherente a su finalidad social.

“De igual forma, en los artículos 70 y 71 entre otros, el constituyente del 91, dentro de los fines sociales del estado, estableció la promoción de la ciencia, la investigación, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la nación. Además, instituyó en cabeza del Estado la obligación de promover y fomentar en todos los colombianos en igualdad de oportunidades el acceso a la cultura, la investigación, la ciencia y el desarrollo por medio de un sistema educativo permanente.” Sentencia T-715 de 2014 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub)

9. Desde una perspectiva material, el derecho a la educación guarda una estrecha relación con el acceso a medios de subsistencia, tanto para el titular del derecho, como para su familia. Partiendo de esta perspectiva es necesario reconocer que la educación constituye un factor determinante de la movilidad social, pues la educación les permite a las personas alcanzar posiciones más calificadas, con mayores niveles de ingreso, aumentando con ello su bienestar material y prosperidad económica. Al respecto, en la Sentencia T-02 de 1992 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) primera sentencia proferida por esta Corporación, sostuvo al respecto:

“La educación, además, realiza el valor y principio material de la igualdad que se encuentra consignado en el Preámbulo y en los artículos 5º y 13 de la Constitución. Ello puesto que en la medida en que la persona tenga igualdad de posibilidades educativas, tendrá igualdad de oportunidades en la vida para efectos de su realización como persona”

Por lo tanto, la educación cumple un papel importante como un mecanismo de promoción de la igualdad material, pues incide positivamente sobre las oportunidades laborales y económicas de las personas. En ese orden de ideas, el Estado debe garantizar el acceso a educación de calidad en todo el territorio nacional y por parte de todos los estratos de la sociedad, indistintamente de factores como el género, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, religión, o la opinión política o filosófica.

10. Sin embargo, la educación no sólo está relacionada con la promoción de prosperidad material de los colombianos. Efectivamente, la importancia constitucional de la educación

no puede medirse exclusivamente a través de la óptica del mejoramiento de las condiciones materiales de las personas. La educación tiene también una estrecha relación con el principio de dignidad humana en un sentido mucho más amplio. Más allá de su valor instrumental como medio para mejorar las condiciones materiales de vida del titular del derecho y de su familia, la educación, y el acceso que provee al conocimiento y a la cultura, les permite a los individuos no sólo desarrollar sus capacidades sino descubrir y realizar su vocación personal, académica, política, cultural, social y artística. En esa medida, la educación es un medio para la realización plena de la dignidad y de la libertad, en la medida en que promueve la búsqueda de respuestas acerca de la condición humana y del mundo en que vivimos.

11. Ahora bien, el valor de la educación tiene también un importante componente social o colectivo, y por lo tanto, su valor constitucional tampoco puede establecerse únicamente a partir de los beneficios individuales -materiales o inmateriales-. En nuestro sistema constitucional la educación tiene una función social que permite, por un lado, el logro de los fines esenciales del Estado, en la medida en que el acceso generalizado al conocimiento permite que las personas actúen como ciudadanos, participando activamente en las decisiones que los afectan, y en la vida social, económica, política administrativa y cultural de la Nación. En esa medida, la Constitución concibe la educación como un elemento estructural de nuestra sociedad. Por ello dispone que es deber del Estado promover la investigación, el conocimiento, la cultura y la ciencia. Por ello, en nuestro modelo constitucional la educación no se articula simplemente como un mecanismo de consumo y reproducción de conocimiento, sino como un instrumento de creación de dicho conocimiento al interior de la sociedad. Desde este punto de vista, la educación trasciende el ámbito propio del individuo y se proyecta hacia la sociedad en su conjunto.

12. Por otra parte, la educación es también un servicio público que el Estado y los particulares prestan al ser humano durante las distintas etapas de su vida. Por tal motivo, y por la relación que tiene con la libertad y la dignidad humanas, así como con la posibilidad de permitir el mejoramiento de la calidad de vida, el servicio público de educación debe corresponder con las diferentes etapas del desarrollo del ser humano. Como consecuencia de esa relación, la educación tiene distintos alcances, dependiendo de si el titular es un niño, un adolescente, o un adulto. De tal modo, tratándose de los niños (art. 44) y de los adolescentes la educación es un derecho fundamental. Sin embargo, en el caso de estos

últimos, el derecho a la educación comprende además la garantía de participación en los organismos públicos y privados encargados de la educación (art. 45), lo cual implica que la Constitución concibe la educación como un proceso que tiene como una de sus finalidades primordiales la formación de seres humanos autónomos capaces de liderar su propio proceso educativo.

Relación entre el derecho a la educación y el otorgamiento de becas por parte del Estado

13. Los demandantes en el presente caso plantean que la disposición acusada vulnera el derecho a la educación porque limita la posibilidad de que las personas con antecedentes penales o disciplinarios aspiren a las becas de posgrado que otorga la Ley 1678 de 2013. Según el argumento, con ello la disposición restringiría las oportunidades de algunas personas que además de tener antecedentes carecen de los medios para acceder a la educación de posgrado y violaría, por lo tanto, el derecho a la educación de tales personas.

14. Sin duda, las becas son uno de los principales medios a través de los cuales el Estado y los particulares promueven la educación entre la población colombiana. En muchos casos las becas otorgadas por el Estado o por los particulares permiten que personas de escasos recursos accedan a la educación. Sin embargo, las becas no son prestaciones susceptibles de otorgarse universalmente como derechos sociales constitucionales. El acceso a becas de posgrado no hace parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la educación. Por lo tanto, ni el Legislador y ni el gobierno están en la obligación de proveer becas a todas las personas que carezcan de los recursos necesarios para sufragar los gastos de su educación de posgrado.

15. De hecho, la escasez de recursos es solo uno entre múltiples criterios que puede tener en cuenta el Estado en el momento de distribuir recursos escasos para la educación de posgrado. En el contexto de nuestro país, las barreras a la educación no son únicamente económicas. Existen también barreras geográficas, de género, raciales, y culturales, que impiden que amplios sectores de la población colombiana accedan a los recursos necesarios para acceder a la educación. Desde este punto de vista, el Legislador tiene una amplia potestad de configuración para determinar a qué grupos sociales beneficia con las distintas medidas de fomento a la educación de posgrado. En este orden de ideas, puede crear líneas

de beca o créditos educativos para favorecer a los habitantes de regiones especialmente marginadas del territorio nacional, o a determinados grupos étnicos o a comunidades campesinas, o crear líneas exclusivamente dirigidas a promover la educación de las mujeres, o de cualquier categoría de sujetos de especial protección constitucional.

16. Por otra parte, el otorgamiento de becas no necesariamente corresponde a una medida de discriminación positiva en favor de grupos sociales históricamente discriminados o marginados. Es perfectamente posible también que el Congreso o el gobierno decidan favorecer a algunas personas otorgándoles becas de posgrado con fundamento en el mérito académico o profesional que hayan demostrado, en lugar de tomar como fundamento su necesidad económica o la promoción de grupos sociales o regiones históricamente marginadas. Resulta perfectamente ajustado a la Constitución que el Legislador decida otorgar becas como incentivo a la excelencia académica, o al mérito profesional, siempre y cuando lo haga dentro de parámetros de razonabilidad y proporcionalidad. Dentro de tales parámetros, esta decisión hace parte de la libertad de configuración legislativa de la que goza el Legislador en materia de fomento a la educación universitaria.

17. Tampoco se puede desconocer que las decisiones respecto del fomento de la educación universitaria en posgrado corresponden a las prioridades de desarrollo definidas por el Legislador y por el gobierno. De tal modo, uno u otro pueden decidir fomentar el desarrollo de un área del conocimiento y no de otra, porque en un momento dado la consideran de valor estratégico para el desarrollo social, económico, político o cultural. Así, el Legislador puede crear una línea de posgrados en agronomía o en ciencias de la salud, en lugar de ofrecer becas para posgrado en derecho o economía, dependiendo de su evaluación de las necesidades del país y de la planeación de las prioridades de desarrollo definidas conforme a criterios técnicos por las mayorías dentro del proceso político.

18. Frente a lo anterior podría replicarse, en gracia de discusión, que en reiteradas oportunidades la Corte ha protegido a estudiantes a los cuales les privan de su derecho a recibir becas de posgrado. Más aun, podría alegarse que en aquellas oportunidades la Corte ha protegido a tales estudiantes en la medida en que las becas de las cuales los han privado hacen parte del acceso a la educación, la cual es una garantía constitucionalmente protegida. En esa medida, el derecho a disfrutar de una beca sería parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la educación. Más aun, podría también

alegarse que la posibilidad de disfrutar de tales becas es una garantía que hace parte un derecho fundamental. En virtud de este argumento, una disposición que limita la posibilidad de que ciertas personas puedan obtener becas de posgrado otorgadas por el Estado vulneraría su acceso al derecho a la educación.

19. Sin embargo, dicha conclusión es equivocada. La Corte sólo ha protegido el derecho a la educación en tales casos cuando al demandante en tutela ya le ha sido otorgada la beca de conformidad con el reglamento establecido por la universidad o la entidad otorgante. En esa medida, la protección del derecho a la educación procede en conexidad con los derechos al debido proceso, al principio de buena fe y de confianza legítima en las entidades del Estado. Tal protección se ha brindado cuando la entidad demandada revocó unilateralmente la beca al demandante o cambió las condiciones del otorgamiento de la misma. Así, en la Sentencia T-200 de 2000 (M.P. Fabio Morón Díaz), la Corte protegió el derecho de un estudiante al cual Comfenalco le revocó una beca después de dos años de habérsela autorizado y de haber suscrito un contrato, porque de acuerdo con nuevas condiciones, impuestas unilateralmente, la misma sólo le sería concedida a beneficiarios de la caja de compensación familiar. En tal ocasión, esta Corporación dijo:

“Observa la Sala, que en el caso sub lite, al accionante se le otorgó una beca, que no puede ser suspendida, unilateralmente, sino conforme a las causas o motivos plasmados en el negocio jurídico celebrado por las partes, pues, recuérdese que al tenor de lo dispuesto en el artículo 1602 del Código Civil, el contrato es ley para las partes y no puede ser invalidado sino por causas legales o por mutuo consentimiento. Por lo tanto, para la Corporación es claro que no habiéndose declarado nulo el mismo, éste tiene plenos efectos y por lo mismo obliga al pago de las prestaciones en él estipuladas, hasta tanto, las partes de común acuerdo o el juez ordinario no dispongan lo contrario. Luego, ha de concluirse, que la suspensión de las obligaciones de hacer y de dar por parte de Comfenalco, constituyen un comportamiento violatorio del principio de la confianza legítima y de la buena fe que se presume en la celebración de todo negocio jurídico civil o comercial (art. 83 C.N); que esta Corte no puede aceptar, sino hasta cuando el juez ordinario se pronuncie ordenando su nulidad o invalidez sobre la base de que éste carece de causa o de objeto lícito, o las partes contratantes así lo decidan, tomando por ejemplo, el concepto rendido por la Superintendencia de Subsidio Familiar en el sentido de que a los becados sólo se les podrá pagar sus estudios si estos son beneficiarios directos del subsidio familiar de Comfenalco.”

“Así las cosas, en criterio de la Sala, tal conducta de la Caja lesiona el derecho fundamental a la educación del actor, con mayor razón, cuando tal condición, alegada por la entidad, no figuraba ni siquiera en los reglamentos de adjudicación de becas para los mejores bachilleres del plantel que constituían los criterios previos que en su momento regían cuando otorgó la beca al actor de esta acción. (resaltado fuera de texto original)

20. En el mismo sentido, en la Sentencia T-515 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) el demandante, quien estaba vinculado al Ejército Nacional, sufrió una disminución de su capacidad laboral del 95.16%. El director de personal de dicha entidad le comunicó que le sería otorgada una beca para iniciar estudios universitarios el siguiente semestre. Sin embargo ocho días después, el comandante del Ejército lo dio de baja, motivo por el cual perdió la beca, la cual sólo puede otorgarse a miembros en servicio activo. En aquella oportunidad, dijo esta Corporación:

“La Sala no entiende cuál fue el propósito perseguido por el Ejército Nacional al asignar al actor una beca de estudios con fundamento en su situación de discapacidad y de su pertenencia a esa institución, para después de transcurridos solo diez días decidir su retiro del servicio y, en consecuencia, de forma tácita, la pérdida de dicho beneficio. A juicio de la Sala, en principio, una disposición de esa naturaleza no sólo no tiene ningún sentido, sino que desconoce los derechos fundamentales del accionante a la educación porque dejó sin efectos una decisión que, dada su situación de discapacidad, pretendía facilitar su acceso al sistema educativo y “obtener su desarrollo integral”; y al debido proceso porque quebrantó los principios de buena fe (Art. 83 de la C.P.) y confianza legítima conforme a los cuales “la administración no puede crear cambios sorpresivos que afecten derechos particulares consolidados y fundamentados en la convicción objetiva, esto es fundada en hechos externos de la administración suficientemente concluyentes, que dan una imagen de aparente legalidad de la conducta desarrollada por el particular.” (resaltado fuera de texto original)

21. Es claro entonces que esta Corporación no protegió los derechos de los demandantes en tales ocasiones porque considere que el acceso a una beca es un derecho fundamental. Tampoco lo hizo por las condiciones de vulnerabilidad en que se encontraba el demandante

en el caso de la Sentencia T-515 de 2009. En casos en los cuales los demandantes reclaman el derecho a disfrutar una beca que no les ha sido otorgada, la Corte ha denegado la protección del derecho a la educación mediante la acción de tutela, incluso a pesar de su situación de discapacidad. El fundamento de la decisión no tiene en cuenta únicamente la presentación a una convocatoria, o la situación de discapacidad, pues ello por sí mismo no otorga el derecho de los demandantes de acceder a una beca. Lo que justifica la protección constitucional en tales casos es que al demandante le haya sido otorgada la beca, y que posteriormente le haya sido revocada o suspendida. Este comportamiento por parte de entidades estatales o particulares constituye una violación del principio de buena fe y de confianza legítima.

22. Así, por ejemplo, en la Sentencia T-1221 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), la Corte sostuvo que aun cuando las becas puedan ser condiciones necesarias para que las personas de escasos recursos accedan a la educación superior, ese sólo hecho no es suficiente para que se configure el derecho. Para ello es necesario que los aspirantes sean beneficiarios de la beca, conforme a los requisitos dispuestos para el efecto, de conformidad con el reglamento y/o con el contrato respectivo. Sostuvo esta Corporación:

“En el caso de las entidades públicas de educación, las becas corresponden a una liberalidad reglada de la administración, que busca garantizar el acceso a la educación a personas cuyas condiciones económicas no les permiten acceder a los altos costos de la educación, o a quienes meritoriamente sean considerados aptos para ello. De esta manera, el ofrecimiento de becas por parte de las entidades territoriales, obedecerá, tanto a la disponibilidad de recursos existentes para garantizar el cubrimiento de los costos económicos de la educación respecto de un determinado grupo de educandos, y al hecho de que quienes deseen acceder al beneficio educativo representado en una beca, deban cumplir con la formalidad del llenado de ciertos requisitos.”

“Si bien esta es la filosofía que justifica el ofrecimiento de becas, el simple hecho de que un candidato presente la documentación requerida para participar en un proceso de selección para la asignación de una beca, no le otorga un derecho adquirido respecto del cual se pueda reclamar su protección. Por el contrario, en la etapa inicial de selección de los candidatos, sólo existe una mera expectativa y nada más. Cosa distinta sería que asignada la beca a una persona, posteriormente esta no le sea pagada, con lo cual se afectaría

eventualmente un derecho ya adquirido, legitimando así su posible protección.” (resaltado fuera de texto)

23. Por su parte, en la Sentencia T-551 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), la Corte resolvió una acción de tutela presentada por un estudiante en situación de discapacidad, quien demandó a la Universidad de Magdalena por no otorgarle una beca debido a que había estudiado la secundaria en un colegio privado. En dicha oportunidad aun cuando la Corte reconoció la función de integración social que cumple la educación y concedió la acción de tutela, se abstuvo de ordenarle a la entidad demandada que otorgara la beca al demandante. Por el contrario, en la medida en que encontró que el fundamento de la exclusión no era razonable, solamente le ordenó permitirle concursar en la convocatoria para cupos especiales para población vulnerable, y en caso de no resultar beneficiado por tales ayudas, le ordenó asesorarlo en cuanto a otros mecanismos de financiación de su carrera. Para fundamentar su decisión, la Corte dijo:

“Si bien es cierto que el juez constitucional no puede obligar a las universidades a implementar un sistema de cupos especiales a favor de cierta población, también lo es que la implementación de las diversas acciones afirmativas que éstas contemplen en su Reglamento Estudiantil deben observar los principios y reglas constitucionales, en particular, el derecho a la igualdad.”

24. Más aun, la jurisprudencia constitucional ha protegido el derecho de los aspirantes de acceso a becas en conexidad con el principio de buena fe, de confianza legítima y de respeto al acto propio únicamente cuando estos han cumplido los requisitos para ser beneficiarios de las mismas. La sola protección de la buena fe y de la confianza legítima no es suficiente para que el aspirante obtenga una protección constitucional que le permita acceder a la beca. En la Sentencia T-342 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) la Corte denegó la protección de una aspirante a la cual la entidad demandada le había comunicado, por error, que había sido seleccionada como beneficiaria de la beca respectiva, y que solicitaba que se la otorgaran en virtud de la presunta vulneración de los principios de buena fe y de confianza legítima. Sin embargo, la Corte denegó la protección. A pesar de haber recibido una carta de la agencia de cooperación coreana diciéndole que era beneficiaria de la beca a la que había aspirado, la demandante no había obtenido uno de los requisitos para acceder a ella, que era la aceptación por parte de la universidad. En esa

medida, a pesar de reconocer que:

“... cuando un sujeto de derecho emite un acto que deriva en una situación particular a favor de otro, no puede luego de manera unilateral revocar esa decisión, lo que limita el ejercicio de los derechos al restringir las decisiones que adoptan los individuos, más aún cuando el cambio se fundamenta en argumentos desproporcionados irrazonables o extemporáneos.”

La Corte sostuvo que el error de la administración no genera derechos:

“En la misma perspectiva, este Tribunal ha señalado que las equivocaciones de la Administración Pública no pueden generar derechos cuando el afectado no cumple con los requisitos exigidos para ello. En la Sentencia T-208 de 2008, estableció que el actor no adquiriría el derecho a ser incluido como beneficiario de un auxilio educativo por no reunir los requisitos legales.”

Por lo tanto, concluyó que:

“Si bien puede hablarse de un eventual error, esta circunstancia de ninguna manera permite que se predique que se configuró la vulneración de un derecho fundamental. Por una parte, porque no fue aceptada en la universidad para cursar los programas ofertados a los cuales se postuló, y en segundo lugar, porque no se encuentran elementos determinantes que muestren que su renuncia se derivó directamente de algún requisito para obtener las becas, como para aseverar que se trasgredieron en concreto los derechos a la educación y al trabajo como aduce la demandante.”

25. En virtud de lo establecido en la jurisprudencia constitucional en la materia, es necesario concluir que lo que la Corte ha protegido es el derecho a mantener una beca previamente otorgada. Por el contrario, la posibilidad de acceder a becas para estudios universitarios, bien sea de pregrado o de posgrado, depende de su configuración legal, reglamentaria o contractual, y no de la eficacia directa de la norma constitucional. En esa medida, el derecho a acceder a una beca es susceptible de protección constitucional directa únicamente por vía de conexidad, cuando las entidades públicas o privadas vulneran otros derechos, como el debido proceso, y como consecuencia de ello ponen en riesgo la posibilidad de los estudiantes de seguir disfrutando de un derecho que ya les ha sido

otorgado conforme a las normas legales, reglamentarias y contractuales.

26. En el presente caso, la disposición demandada excluye de la posibilidad de aspirar a las becas establecidas en la Ley 1678 de 2013 a quienes tengan antecedentes penales o disciplinarios. Se trata entonces de una restricción sobre una aspiración, es decir, sobre una mera expectativa que, en sí misma, no afecta el contenido constitucionalmente protegido del derecho de acceso a la educación, sin perjuicio de que afecte otros derechos constitucionales. Por lo tanto, en la medida en que la posibilidad de aspirar a becas de posgrado no hace parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho a la educación, la Corte no encuentra que la disposición demandada afecte el derecho a la educación.

Pasa entonces esta Corporación a estudiar el cargo por violación del derecho a la igualdad.

La disposición demandada frente al derecho a la igualdad

Identificación de los grupos objeto de trato diferencial

28. Conforme al artículo 4º los requisitos establecidos en la Ley 1678 de 2013 constituyen unos mínimos que deben cumplir los aspirantes. Sin embargo, le corresponde al Gobierno Nacional reglamentar los requisitos adicionales no contemplados en la ley. Así mismo, de acuerdo con el artículo 5º, también le compete al Gobierno Nacional definir el mecanismo de selección de los aspirantes. En la medida en que el gobierno debe definir los requisitos adicionales que deben cumplir los aspirantes y el mecanismo de selección de los becarios, a partir del análisis de lo establecido en la Ley 1678 de 2013 no se pueden definir de manera exhaustiva todas las condiciones que deben cumplir los aspirantes en todas las convocatorias.

29. Sin embargo, a partir de lo dispuesto en el artículo 4º sí se puede saber que los aspirantes deben ser personas que tengan los méritos, y que el gobierno debe privilegiar a aquellos de escasos recursos, que se hayan graduado máximo dos años antes de la convocatoria de una institución de educación superior, con un promedio superior a 3.7, y que deben haber sido aceptados en un programa de especialización, maestría o doctorado. Adicionalmente, deben cumplir todos aquellos requisitos que exija el Gobierno Nacional en

los decretos que reglamenten dicha ley. Por lo tanto, los dos grupos sociales objeto de la comparación son, por un lado, aquellas personas que cumplen todos los requisitos legales y reglamentarios para ser beneficiarios de las becas, y no tienen antecedentes penales ni reglamentarios, y aquellos que también los cumplen, pero tienen antecedentes penales o disciplinarios.

El beneficio distribuido de manera desigual

30. Sin embargo, el cumplimiento de los requisitos legales y reglamentarios no significa que el aspirante tenga el derecho a recibir una beca. Por el contrario, como ya se mencionó, le corresponde al Gobierno Nacional definir el procedimiento de selección de los becarios. Al respecto la Ley sólo dice que el proceso de selección debe privilegiar tanto el mérito como la escasez de recursos y las demás condiciones socioeconómicas de los aspirantes. Aun así, los méritos y la escasez no son los únicos factores que puede tener en cuenta el Gobierno Nacional para seleccionar a los becarios. El gobierno puede diseñar diferentes mecanismos para ponderar estos dos factores, y puede también incluir otros no previstos en la ley.

31. En ese orden de ideas, le corresponde al gobierno asignarles a todos estos factores de evaluación un valor dentro de metodología para la selección de los candidatos. Por otra parte, el parágrafo del artículo 5º, en concordancia con el artículo 1º de la Ley 1678 de 2013 faculta al Ministerio de Educación para determinar la cantidad de becas de acuerdo con las necesidades de mejoramiento de la investigación y de la educación superior. Así mismo, el artículo 10 de la ley autoriza al gobierno para apropiar los recursos necesarios para otorgar dichas becas en el presupuesto general de la Nación. Teniendo en cuenta todo lo anterior, es necesario concluir que el otorgamiento de becas está sujeto a una serie de contingencias relacionadas tanto con la oferta institucional, como con la disponibilidad de recursos, y con la demanda de becas. Todos estos factores llevan a que las convocatorias para las becas sean procesos competitivos entre los aspirantes, y a que no todos los aspirantes obtengan becas de posgrado a pesar de que cumplan los requisitos legales y reglamentarios.

32. En la medida en que la asignación de becas es un proceso competitivo, en realidad la diferencia de trato propinada por la disposición demandada no consiste en que quienes no tengan antecedentes tengan derecho a recibir becas de posgrado, mientras las personas

con antecedentes no tengan ese mismo derecho. Una vez se presentan a la convocatoria, los aspirantes sin antecedentes tienen apenas una mera expectativa de recibir una de las becas de que trata la Ley 1678 de 2013. La diferencia de trato entre estos dos grupos consiste en una exclusión respecto de la oportunidad de aspirar a la beca, no del derecho a recibirla. Por lo tanto, la Corte debe establecer si la ley puede tratar de manera diferente a dos grupos sociales que cumplan todos los requisitos legales y reglamentarios para ser beneficiarios de estas becas, impidiéndoles a aquellos con antecedentes la posibilidad de participar en las convocatorias.

Análisis de la constitucionalidad de la finalidad de la disposición

33. De acuerdo con la interpretación del Ministerio de Educación, la exclusión de las personas con antecedentes tiene como propósito restringir el acceso a los recursos escasos de los que dispone el Estado para otorgar becas de posgrado, garantizando que este beneficio se otorgue conforme a los méritos de los aspirantes. Sin duda, el propósito de restringir el acceso a recursos escasos para educación de posgrado resulta una finalidad aceptable constitucionalmente, en la medida en que permite que el Gobierno priorice de manera eficiente la utilización de recursos escasos para asignarlos conforme a tres criterios de gran importancia constitucional: el mérito, las necesidades individuales y las necesidades sociales. Los criterios de restricción le permiten a la administración, en primer lugar, llevar a cabo la asignación de recursos conforme al mérito académico y profesional individual, contribuyendo así a la realización de un principio fundamental del Estado, como lo es el trabajo. Así mismo, le permite la asignación de tales recursos conforme a las necesidades materiales y demás condiciones socioeconómicas del aspirante, fomentando con ello el principio de solidaridad social con las personas que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Por último, le permite al gobierno decidir qué áreas del conocimiento privilegia, de acuerdo con las necesidades del país, con lo cual contribuye a la realización del principio de prevalencia del interés general, y de la función social de la educación.

34. Sin embargo, para efectos de analizar si la medida tiene una finalidad constitucionalmente válida no es suficiente con decir que está encaminada a restringir el acceso a recursos públicos escasos para garantizar que quienes los reciban sean las personas con mayores méritos. Para efectos de determinar la validez de la finalidad es necesario también precisar también a qué grupo social restringe la posibilidad de acceder a

dichos recursos, y si la exclusión de tal grupo resulta aceptable constitucionalmente. Por lo tanto, la Corte debe formular la pregunta de si la restricción del acceso de personas a becas públicas por el hecho de tener antecedentes penales o disciplinarios corresponde a una noción constitucionalmente aceptable de mérito personal.

35. La Corte ha analizado la posibilidad que tiene el Legislador de restringir el acceso de personas con antecedentes a algunos derechos, prestaciones y beneficios que están disponibles a la población. La jurisprudencia en la materia se puede clasificar en dos grandes grupos de conformidad con el tipo de derecho, prestación o beneficio de que se trate. Por un lado, la jurisprudencia se ha ocupado de analizar la posibilidad que tiene el Legislador para restringir el acceso de personas con antecedentes al desempeño de cargos y funciones públicas, así como de la facultad de los nominadores para excluir al ganador de un concurso de méritos por tener antecedentes. Por otra parte ha estudiado la posibilidad de excluir a personas con antecedentes del otorgamiento de algunas prestaciones y auxilios financiados con recursos públicos. La Corte ha avalado la facultad que tiene el Legislador para restringir el acceso de personas con antecedentes a cargos y funciones públicas en la medida en que las condiciones de idoneidad moral de un candidato son un instrumento para garantizar los principios de eficiencia y eficacia en la administración pública. Así mismo, ha avalado la potestad que tienen los nominadores a cargos públicos para excluir al primero de la lista, es decir, a quien sacó el mayor puntaje en el concurso de méritos, si tiene antecedentes. Sin embargo, la Corte ha declarado la inconstitucionalidad de las disposiciones que permiten excluir a quienes tienen antecedentes de la posibilidad de recibir prestaciones sociales o auxilios individuales. A continuación la Corte retoma estas dos líneas de jurisprudencia con el propósito de definir si la exclusión de las personas con antecedentes tiene cabida de conformidad con una noción constitucionalmente aceptable del mérito individual para ser beneficiario de una beca de posgrado.

36. Al respecto, la Sentencia C-040 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), estableció que el fortalecimiento de la carrera administrativa constituye un elemento distintivo de la Constitución de 1991, que fue establecida con el propósito de garantizar la eficiencia, la eficacia y la transparencia en la administración pública, y que los requisitos de idoneidad de los candidatos a ocupar funciones y cargos públicos están dirigidos a su realización. En dicha Sentencia la Corte dijo:

“Dado que la carrera administrativa se basa única y exclusivamente en el mérito y la capacidad de los aspirantes, es deber de la administración escoger o seleccionar a aquellas personas que por su capacidad profesional y condiciones personales, son las que requiere el servicio público, pues la eficiencia y eficacia del mismo, dependerán de la idoneidad de quienes deben prestarlo.” (resaltado fuera de texto original)

Así mismo, en la Sentencia C-483 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra) la Corte declaró la exequibilidad de una disposición que exigía a los aspirantes a ser comisarios de familia, no tener antecedentes penales ni disciplinarios. Para sustentar su decisión, la Corte entró a analizar, en concreto, la importancia de las funciones que desempeñan tales funcionarios públicos, y su relación con la ética

“De la doctrina constitucional acabada de citar, el hecho de que el artículo 298 del Código del Menor exija para el desempeño del cargo de Comisario de Familia, ausencia de antecedentes penales o disciplinarios, se encuentra acorde con los mandatos constitucionales, máxime teniendo en cuenta que el ejercicio de las funciones asignadas a esos servidores públicos implica la aplicación de normas impuestas por el mismo Estado que tienen relación con la suerte de los menores que se encuentran en situaciones irregulares, o en casos de conflictos familiares, lo que trae consigo una carga ética adicional en la relación que las autoridades públicas mantienen con el menor.” (resaltado fuera de texto original)

37. En otros casos, la Corte ha tenido la oportunidad de estudiar también el ejercicio de las facultades que permiten que los nominadores excluyan al primero en la lista de elegibles por tener antecedentes penales o disciplinarios. Al respecto, en la Sentencia SU-086 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo) esta Corporación avaló esta exclusión, con base en los siguientes fundamentos:

“Las corporaciones nominadoras gozan de un margen razonable en la selección, una vez elaborada -con base en los resultados del concurso- la lista de elegibles o candidatos. Tal margen lo tienen, no para nombrar o elegir de manera caprichosa o arbitraria, desconociendo el concurso o ignorando el orden de las calificaciones obtenidas, sino para excluir motivadamente y con apoyo en argumentos específicos y expresos, a quien no ofrezca garantías de idoneidad para ejercer la función a la que aspira. Tales razones deben

ser objetivas, sólidas y explícitas y han de ser de tal magnitud que, de modo evidente, desaconsejen la designación del candidato por resultar claro que sus antecedentes penales, disciplinarios o de comportamiento laboral o profesional, pese a los resultados del concurso, lo muestran como indigno de obtener, conservar o recuperar la investidura judicial, o acusen, fuera de toda duda, que antes incumplió sus deberes y funciones o que desempeñó un cargo sin el decoro y la respetabilidad debidos.” (resaltado fuera de texto)

38. Sin embargo, en la Sentencia C-370 de 2014 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) la Corte declaró la inconstitucionalidad de normas que impiden que personas condenadas por delitos contra menores de edad accedan a los beneficios de subsidio de vivienda, entre otras, por considerarlas contrarias a los principios de dignidad humana y a la proporcionalidad de las penas. Al respecto la Corte sostuvo:

“En tercer lugar, la restricción impuesta conduce a la estigmatización de la persona que estuvo privada de la libertad por haber cometido delitos contra menores de edad, lo cual impide su resocialización integral: uno de los fines esenciales de la pena en un Estado Social de Derecho.

“En cuarto lugar, impone una restricción a la prohibición de imponer sanciones o penas perpetuas, y de los principios de legalidad, proporcionalidad y dignidad humana”

39. Del anterior recuento de las dos líneas jurisprudenciales se puede observar que la noción de mérito está directamente relacionada con el tipo de bien jurídico que esté en juego. En los casos en que la persona con antecedentes aspira a acceder a cargos y funciones públicas, el mérito del aspirante radica en que éste pueda garantizarles a los ciudadanos con su conducta previa, que se van a preservar los principios de eficacia, eficiencia y transparencia en el manejo del cargo o función respectiva. La noción de mérito individual está directamente relacionada con la confianza que depositan los ciudadanos en sus funcionarios para que manejen los asuntos que competen a todos. Entre tanto, en el otorgamiento de un subsidio de vivienda no está en juego el interés general, ni la confianza de la ciudadanía, pues se trata de una prestación social cuya trascendencia se agota en el campo subjetivo. En esa medida, el valor moral que se le atribuya al comportamiento previo del aspirante no tiene, ni puede tener ninguna incidencia sobre su mérito para recibir una prestación individual. Por lo tanto, en el otorgamiento de un subsidio de vivienda la

existencia de antecedentes no está relacionada con el mérito, pues al titular del subsidio no se le encomiendan responsabilidades que atañan al interés general.

40. Lo mismo ocurre con el otorgamiento de becas de posgrado en el presente caso. La finalidad de restringir el acceso de personas con antecedentes penales y disciplinarios del acceso a becas no resulta aceptable constitucionalmente, pues parte de una noción perfectista del mérito, que resulta contraria al principio de dignidad humana en el cual está basado nuestro Estado Social de Derecho. A esta noción subyace la idea de que las personas que han cometido un delito – independientemente de la gravedad del mismo y de si se trata de un delito doloso, preterintencional o culposo – o una falta disciplinaria pueden ser estigmatizadas por el Estado, el cual puede impedirles siquiera tener incentivos académicos de por vida. La ausencia de una finalidad constitucionalmente aceptable resultaría suficiente para declarar la inconstitucionalidad de la disposición acusada. Sin embargo, por pedagogía constitucional, la Corte se referirá también a los demás elementos del análisis de proporcionalidad de la disposición acusada.

Análisis de adecuación de la medida

41. Más allá de que la finalidad resulte inaceptable constitucionalmente, también es inadecuada para lograr los objetivos definidos por la misma Ley 1678 de 2013. En efecto, la medida adoptada no parece adecuada para lograr el fin propuesto. Tal como ya se dijo, de conformidad con el diseño establecido en la Ley 1678 de 2013, los becarios son seleccionados conforme a un proceso competitivo en el cual se efectúa una evaluación de distintos factores, y se escoge a los mejores candidatos conforme a los criterios legales y reglamentarios previamente definidos, teniendo en cuenta las necesidades y la disponibilidad de recursos en cada área del conocimiento. Si los becarios son escogidos conforme a un proceso competitivo entre los mejores aspirantes, y no solamente por cumplir unos requisitos formales, exigir que el aspirante no tenga antecedentes no contribuye a priorizar la asignación de recursos conforme a ninguno de los tres objetivos establecidos en la ley.

En la medida en que los becarios sean seleccionados por ser los mejor calificados de acuerdo con la reglamentación establecida para el efecto por el gobierno nacional, y no simplemente por cumplir formalmente los requisitos establecidos en la ley para presentarse

a competir por las becas, el cumplimiento o incumplimiento de uno de los requisitos no constituye un factor que permita la priorización de recursos escasos. La presencia o ausencia de antecedentes no tiene ninguna incidencia sobre la asignación eficiente de los recursos conforme a los méritos académicos del candidato, ni a sus necesidades socioeconómicas, ni al interés general en desarrollar la investigación en determinadas áreas prioritarias. Desde este punto de vista, la medida no tiene efectos sobre la finalidad de la misma, según la identificación hecha por el Ministerio de Educación. Por lo tanto, desde este punto de vista, la medida adoptada también resulta inadecuada, y desde este punto de vista tampoco se supera el análisis de proporcionalidad.

Necesidad de la medida

42. Por otra parte, si la finalidad perseguida con la restricción de las becas a quienes tengan sanciones penales o disciplinarias es el uso eficiente de recursos escasos conforme a criterios de mérito, la medida tampoco resulta necesaria. Existen múltiples medidas alternativas que el Congreso ha podido adoptar para lograr ese objetivo y que resultan menos lesivas del derecho a la igualdad y de la posibilidad de reinserción social que tienen las personas que han sido condenadas penal o disciplinariamente.

En efecto, como se dijo anteriormente, muchas de ellas ya están integradas, aun cuando de manera general, a la ley. Entre ellas se encuentran la de priorizar a los solicitantes con menos recursos, y la de calificar el mérito académico privilegiando a los mejores estudiantes, no sólo por su rendimiento académico, sino también por su desempeño profesional, y por la necesidad social que tenga el país en un momento dado de consolidar un grupo de profesionales o académicos altamente calificados en áreas consideradas como prioritarias para el desarrollo social, cultural y económico del país. En este orden de ideas es importante recordar que la ley no sólo establece la necesidad económica y el mérito académico como criterios explícitos, sino que además defiere en el gobierno nacional la facultad para reglamentar la materia estableciendo requisitos adicionales y criterios de selección de los becarios.

En esa medida, la Corte encuentra que la medida estudiada tampoco cumple con el requisito de la necesidad. Por ende, desde este punto de vista la disposición acusada resulta desproporcionada.

La proporcionalidad en sentido estricto

43. Finalmente, la Corte abordará la proporcionalidad de la medida en sentido estricto. Para ello es necesario que identifique previamente cuáles son los bienes jurídicos afectados con la disposición demandada y establezca su importancia desde el punto de vista constitucional, para luego determinar si la afectación de los mismos resulta proporcional al beneficio que se logra con ella.

44. Como se mencionó previamente, la educación permite a las personas acceder a mayores oportunidades en el campo laboral, y con ello contribuye a materializar la libertad de escoger profesión u oficio consagrada en nuestra Constitución. Así mismo, permite crear las condiciones para que la igualdad sea real, tanto desde el punto de acceso al conocimiento, y de la realización de las aspiraciones académicas y profesionales, como de su prosperidad económica y material. Así mismo, de conformidad con nuestro ordenamiento constitucional la educación cumple una función social que permite hacer realidad el principio de prevalencia del interés general sobre el particular. Esta función social se ve plasmada en la ley demandada a través de la obligación que tienen los beneficiarios de las becas de retornar al país y vincularse a la docencia, para así contribuir a mejorar la calidad y cobertura de la educación.

45. Teniendo en cuenta la relación que existe entre la posibilidad de aspirar a una beca y la posibilidad de realización de la libertad de escoger profesión u oficio, la igualdad de oportunidades de desarrollo académico, profesional y económico, la disposición demandada resulta desproporcionada. Ello es así por diversas razones. En primer lugar, porque impone restricciones de acceso al mercado laboral a un grupo social que ya de por sí puede ser objeto de estigmas y prejuicios que obstaculizan su desarrollo individual. En efecto, las personas que tienen antecedentes penales o disciplinarios enfrentan diversas restricciones en este sentido.

46. En primer lugar, como ya se dijo, tienen restricciones para aspirar al ejercicio de cargos y funciones públicas. Adicionalmente, incluso en el ámbito privado los potenciales empleadores o entidades contratantes en muchos casos tienen prejuicios en contra de las personas con antecedentes. Estos obstáculos hacen aún más difícil la resocialización de estas personas que han cometido un delito o una falta disciplinaria. Por esta razón al

realizar un análisis de proporcionalidad en relación con los denominados “muros de la infamia” en la Sentencia C-061 de 2009 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) la Corte sostuvo:

“Lo brevemente expuesto señala que, pendiente la eventual demostración de los hipotéticos beneficios sociales que esta medida pudiera traer consigo, son en cambio evidentes y de gran significación los costos y riesgos que ella supone para la persona misma y para los miembros de su familia, donde podría hallarse la propia víctima, u otro menor en aumentado riesgo de victimización. Por ello, estima la Corte que tampoco se surte este elemento del test de proporcionalidad que se viene adelantando, al no compensarse el perjuicio acarreado a otros bienes, con el ignoto beneficio obtenible.”

47. En segundo lugar, la medida es desproporcionada pues no distingue entre delitos y faltas más o menos graves, ni entre diferentes situaciones de imputación de responsabilidad a título de dolo, preterintención o culpa. En esa medida, como lo señalan los demandantes, la disposición resulta supra-inclusiva, pues cubija con una misma restricción a quienes se encuentran en situaciones de hecho significativamente disímiles. De tal modo, las personas condenadas por una falta disciplinaria leve, o por unas lesiones personales culposas son objeto del mismo trato que las personas sancionadas por delitos de lesa humanidad. La igualdad de trato en este caso vulnera el principio de proporcionalidad que debe existir entre las acciones de una persona y las consecuencias de sus actos.

48. Finalmente, la Corte debe resaltar que el principio de dignidad humana que constituye un fundamento del Estado social de derecho, implica que las sanciones, bien sean penales o disciplinarias deben cumplir con una función de resocialización. Esta función de resocialización debe concretarse, no sólo en el cumplimiento de la sanción, sino en todo el conjunto de políticas públicas del Estado, de tal modo que el Estado garantice de manera efectiva, la prevalencia de los derechos inalienables de las personas. Por lo tanto, el proceso de resocialización se desarrolla tanto durante el período en el cual las personas cumplen las sanciones como con posterioridad, como cuando las personas ya las han cumplido. En esta última etapa, el acceso al derecho a la educación cumple un papel de suma importancia. Como ya se dijo, no sólo les permite a los seres humanos desarrollar su potencial intelectual y profesional y los ayuda a encontrar su vocación personal, sino que les facilita el proceso de reintegración a la vida social, cultural y económica del país. Es decir, tanto desde un punto de vista intelectual y social, como desde el punto de vista material, el acceso a la

educación es un elemento determinante para el éxito del proceso de resocialización de las personas que han tenido que cumplir una sanción penal o disciplinaria.

En esa medida, la Corte declarará la inexecuibilidad de la disposición demandada.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declarar INEXEQUIBLE el numeral 2º del artículo 4º de la Ley 1678 de 2013, “por la cual se garantiza la educación de posgrados al 0.1% de los mejores profesionales graduados en las instituciones de educación superior públicas y privadas del país”

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Presidenta

Con aclaración de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (e)

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Ausente con permiso

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

A LA SENTENCIA C-552/16

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE RESTRICCIÓN DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA DE ANTECEDENTES-El análisis llevado a cabo en la ponencia no es constitucionalmente correcto y, por ende, las consecuencias que se derivan del mismo se ajustan puntualmente a lo que manda el Texto Superior (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE RESTRICCIÓN DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA DE ANTECEDENTES-Una valoración de la Ley a la luz del

principio de igualdad, tal como en esta ocasión se requería, no debe perder de vista que se está frente a un contenido constitucional cuya lectura implica un mandato de trato igual, pero, a su vez, estima admisible el trato diferenciado cuando este se encuentre justificado (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE RESTRICCIÓN DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA DE ANTECEDENTES-Entender que la comparación debía hacerse entre los aspirantes a becas de posgrado que tienen antecedentes disciplinarios y/o penales y quienes no los tienen, supone desconocer que no todos los sujetos que presentan antecedentes, están en igualdad de condiciones frente al ordenamiento jurídico (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE RESTRICCIÓN DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA DE ANTECEDENTES-Entre quienes tienen antecedentes de tipo penal o disciplinario, hay un grupo que debió convocar el análisis de la Sala y ello no acaeció (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE RESTRICCIÓN DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA DE ANTECEDENTES-La Sala debió considerar la clase de antecedente y el tipo de cualificación profesional a la que se aspira por el postulante a becario (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE RESTRICCIÓN DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA DE ANTECEDENTES-Entre quienes presentan antecedentes penales o disciplinarios y aspiran a una beca de posgrados de las establecidas en la ley 1678 de 2013, hay un grupo de personas que ameritan tratamiento distinto, pues la concesión de recursos públicos en esos casos no solo debe atender a la mejora de la formación del postulante, la cual encarna su interés particular, pero también tal tipo de apoyo financiero se orienta a realizar intereses generales (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE RESTRICCIÓN DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA DE ANTECEDENTES-La ponencia no explicó cómo la entrega de becas a personas cuya suficiencia profesional está demostradamente cuestionada, realizaría simultáneamente el derecho fundamental a la educación de la persona y el deber estatal de mejorar la calidad de educación superior (Salvamento de

voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE RESTRICCIÓN DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA DE ANTECEDENTES-En la ponencia no se hizo la mínima consideración que explicara por qué debería prevalecer el derecho del interesado a acceder a la beca sobre el interés general de salvaguardar la calidad de la educación superior u otros valores merecedores de protección (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE RESTRICCIÓN DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA DE ANTECEDENTES-Pudo la sentencia explicar por qué era de recibo la concesión de becas al grupo de personas cuya suficiencia profesional está tachada y, cómo ello, se armonizaba con el deber de velar por la calidad de la educación superior (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE RESTRICCIÓN DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA DE ANTECEDENTES-Bienes constitucionales autorizaban para que ese grupo de personas cuya falta de suficiencia profesional ha sido demostrada en sede disciplinaria o penal, tuvieran un trato distinto (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE RESTRICCIÓN DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA DE ANTECEDENTES-En principio presentar antecedentes penales y/o disciplinarios no es razón suficiente para vedar el acceso a becas de estudios superiores, más ello, supone en casos concretos excepciones prohijadas por la constitución (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE RESTRICCIÓN DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA DE ANTECEDENTES-El ejercicio de proporcionalidad propuesto en la ponencia no contó con fortuna al referirse a la finalidad de la ley (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE RESTRICCIÓN DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA DE ANTECEDENTES-Una comprensión del principio de igualdad, en términos de una autorización constitucional de trato diferenciado debidamente justificado, hubiera permitido declarar la exequibilidad condicionada del texto atacado (Salvamento de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE RESTRICCIÓN DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA DE ANTECEDENTES-Se echó de menos en el examen realizado en la ponencia, el peso que se le debió conceder al mandato contenido en el inciso 1° del artículo 209 de la Carta (Salvamento de voto)

Referencia: Expedientes D-11354. Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 2 del artículo 4o de la Ley 1678 de 2013, “por la cual se garantiza la educación de posgrados al 0,1% de los mejores profesionales graduados en las instituciones de educación públicas y privadas del país”

Magistrada Ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Con el acostumbrado respeto que me merecen las decisiones adoptadas por la mayoría de la Sala, debo en esta oportunidad expresar mi discrepancia parcial respecto de lo resuelto en la sentencia C-552 del 12 de octubre de 2016. Correspondió en esta ponencia examinar la constitucionalidad de un enunciado legal que establecía, entre los requisitos para acceder a un tipo de becas de posgrado, la ausencia de antecedentes penales y disciplinarios. Tal precepto legal fue censurado en sede de control abstracto, al considerarse por la parte accionante que la exigencia de no tener la clase de antecedentes mencionados vulneraba el mandato de igualdad y el derecho a la educación. La mayoría estimó, sin más, que la disposición atacada debía ser retirada del ordenamiento, pues, en su sentir, tenían lugar los quebrantamientos referidos.

Para el suscrito, el análisis llevado a cabo en la ponencia no es constitucionalmente correcto y, por ende, las consecuencias que se derivan del mismo tampoco se ajustan puntualmente a lo que manda el Texto Superior. Una valoración de la Ley a la luz del principio de igualdad, tal como en esta ocasión se requería, no debe perder de vista que se está frente a un contenido constitucional cuya lectura implica un mandato de trato igual, pero, a su vez, estima admisible el trato diferenciado cuando este se encuentra justificado. En la sentencia, se elabora un acápite que pretende definir si el enunciado legal demandado desconoce el derecho a la igualdad y, para tal efecto, trata de identificar los grupos objeto de trato diferenciado. En este punto ya se evidencia que la ponencia empieza excluyendo aspectos de relevante valoración. En efecto, al considerarse los grupos de sujetos destinatarios del

mandato legal, se dividen entre los que tienen antecedentes penales o disciplinarios y aquellos que no, sin parar mientes sobre otros matices que hubiesen permitido estimar conclusiones distintas de las que finalmente se dejaron consignadas.

Entender que la comparación debía hacerse entre los aspirantes a becas de posgrado que tienen antecedentes disciplinarios y/o penales y quienes no los tienen, supone desconocer que no todos los sujetos que presentan antecedentes, están en igualdad de condiciones frente al ordenamiento jurídico. El suscrito Magistrado observa que entre quienes tienen antecedentes de tipo penal o disciplinario, hay un grupo que debió convocar el análisis de la Sala y ello no acaeció. Se trata de aquellas personas cuyos antecedentes comprometen la idoneidad profesional del aspirante para realizar los estudios que la beca sufragará. La mayoría estimó que es irrelevante para la concesión de una beca de formación posgradual orientada a la investigación el poseer antecedentes penales o disciplinarios, sin embargo, ello no resulta constitucionalmente aceptable. Ante la pregunta ¿se justifica el trato diferenciado en la concesión de becas para posgrado por el hecho de presentar antecedentes penales y disciplinarios? La respuesta de la Sala debió considerar la clase de antecedente y el tipo de cualificación profesional a la que se aspira por el postulante a becario. De manera concreta y a título de ejemplo se debieron plantear interrogantes del siguiente tenor ¿Se puede conceder una beca para una especialidad médica a quien en su práctica profesional previa, pudo ser negligente causando daños a la integridad o la vida y, presenta por ello, una sanción penal o disciplinaria? ¿No deben significar nada para efectos de la concesión de la beca, las manifiestas insuficiencias que hubiese evidenciado el profesional en su ejercicio profesional antecedente? ¿Basta que tenga buenas notas a pesar de que los hechos lo descalifican profesionalmente? ¿Se puede otorgar la beca de cualificación en Dirección de obra o estructuras y cimentaciones al arquitecto o ingeniero responsable o corresponsable de una obra que se ha derrumbado causando pérdidas económicas o humanas y, en los respectivos procesos penales o disciplinarios se ha establecido su negligencia e incluso su dolo? En tales circunstancias no está claro por qué no debe tener lugar un trato diferenciado.

Se advierte pues que entre quienes presentan antecedentes penales o disciplinarios y aspiran a una beca de posgrados de las establecidas en la ley 1678 de 2013, hay un grupo de personas que ameritan un tratamiento distinto, pues la concesión de recursos públicos en esos casos no solo debe atender a la mejora de la formación del postulante, la cual

encarna su interés particular, pero también tal tipo de apoyo financiero se orienta a realizar intereses generales. Así pues, la asignación de las becas cumple la finalidad de materializar un derecho fundamental en cabeza del aspirante y la de realizar el interés público que implican las políticas públicas en materia educativa, no puede perderse de vista que la educación tiene también aneja a la dimensión de derecho la de servicio público, con todo lo que esto último comporta. Evidencia de la faceta del interés general que implica el otorgamiento de becas a través de la Ley cuyo mandato se revisó, se observa en el artículo 1o de tal preceptiva legal, el cual, dicho sea de paso no fue tenido en cuenta por la mayoría, y que dada su pertinencia en esta disidencia se cita:

“ARTÍCULO 1o. OBJETO. La presente ley tiene por objeto mejorar la investigación y la calidad de la educación superior, garantizando el estudio de posgrados, para el 0.1% de los estudiantes graduados por semestre de las Instituciones de Educación Superior públicas y privadas. ” (negrilla fuera de texto)

Obsérvese como en el telos de la ley se incluyó la calidad de la educación superior. En esa medida, la ponencia no explicó cómo la entrega de becas a personas cuya suficiencia profesional está demostradamente cuestionada, realizaría simultáneamente el derecho fundamental a la educación de la persona y el deber estatal de mejorar la calidad de la educación superior. Menos aún, se hizo alguna mínima consideración que explicara por qué debería prevalecer el derecho del interesado a acceder a la beca sobre el interés general de salvaguardar la calidad de la educación superior u otros valores merecedores de protección. O bien, pudo la sentencia explicar por qué era de recibo la concesión de becas al grupo de personas cuya suficiencia profesional está tachada y, como ello, se armonizaba con el deber de velar por la calidad de la educación superior. No sobra agregar que imperativos como el del artículo 67 de la Carta consagran la educación como servicio público, asignándole al Estado el deber de velar por el cumplimiento de los fines de la misma. Justamente, en desarrollo de esa preceptiva superior el artículo 5o de la Ley 115 de 1994 indicó cuáles son los fines de la educación, entre los cuales se destacan los estipulados en los numerales 9, 11 y 12 que rezan:

ARTÍCULO 5o. FINES DE LA EDUCACIÓN. De conformidad con el artículo 67 de la Constitución Política, la educación se desarrollará atendiendo a los siguientes fines:

9. El desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica que fortalezca el avance científico y tecnológico nacional, orientado con prioridad al mejoramiento cultural y de la calidad de la vida de la población, a la participación en la búsqueda de alternativas de solución a los problemas y al progreso social y económico del país. (...)

11. La formación en la práctica del trabajo, mediante los conocimientos técnicos y habilidades, así como en la valoración del mismo como fundamento del desarrollo individual y social.

12. La formación para la promoción y preservación de la salud y la higiene, la prevención integral de problemas socialmente relevantes, la

educación física, la recreación, el deporte y la utilización adecuada del tiempo libre, y

13. La promoción en la persona y en la sociedad de la capacidad para crear, investigar, adoptar la tecnología que se requiere en los procesos de desarrollo del país y le permita al educando ingresar al sector productivo, (negritas fuera de texto)

En suma, otros bienes constitucionales autorizaban para que ese grupo de personas cuya falta de suficiencia profesional ha sido demostrada en sede disciplinaria o penal tuvieran un trato distinto. No se entiende por qué un integrante de ese grupo tiene igual derecho a aspirar a acceder a unos recursos del Estado que el que tiene el grupo de profesionales cuya condición profesional no ha sido puesta en tela de juicio, cuando se trate de acceder a estudios que tengan que ver específica y puntualmente con el tipo de calidad profesional que requiere la clase de posgrado a cuya financiación se aspira. Entiendo y comparto que en principio presentar antecedentes penales y/o disciplinarios no es razón suficiente para vedar el acceso a becas de estudios superiores, más ello, supone en casos concretos excepciones prohijadas por la Constitución. Mal puede avalarse con recursos estatales y a modo de premio la cualificación de un profesional que ha demostrado que el ejercicio de su experticia se realiza por fuera de la ley, en detrimento de otros y a despecho de valores superiores. Sin embargo, habrá casos en que la suficiencia profesional para el tipo de estudio al que se aspira no este minada a pesar de eventuales sanciones penales y/o disciplinarias, tal situación acaecería, por ejemplo, con quien habiendo sido sancionado por no respetar los términos de atención de un derecho de petición, se postule para adelantar un posgrado en filosofía de la ciencia o arte contemporáneo. Son estos últimos tipos de

situaciones los que me acercan a la decisión mayoritaria, más son los casos cuestionados los que me alejan de lo resuelto y me impelen a consignar los motivos de mi disidencia parcial.

El ejercicio de proporcionalidad propuesto en la ponencia no solo adolece de la falla expresada, sino que, además, al referirse a la finalidad de la ley tampoco contó con fortuna, pues tal telos estaba claramente expuesto en el artículo 1o antes transcrito en este salvamento y que por ningún lado asomó en la tesis mayoritaria. La sentencia censuró que el mandato legal no distinguiese entre los tipos de sanciones disciplinarias (leve, grave o gravísima) o entre la forma de responsabilidad en la comisión de delitos (culposa, preterintencional o dolosa), con lo cual, parece entreverse que cabrían circunstancias en las cuales tal tipo de antecedentes cuentan al momento de conferirse las becas, pero la reflexión se queda en ese punto, pues finalmente se asume que quebranta la Constitución evaluar los antecedentes penales y/o disciplinarios al momento de otorgar las becas establecidas por la Ley 1678 de 2013.

Una comprensión del principio de igualdad, en términos de una autorización constitucional de trato diferenciado debidamente justificado, hubiera permitido declarar la exequibilidad condicionada del texto legal atacado, pues, se habrían tenido en cuenta los antecedentes penales y/o disciplinarios en ciertos tipos de casos donde la suficiencia profesional respecto del específico posgrado deseado jugase un papel relevante para la preservación de la calidad de la educación y la protección del interés general que comporta la educación como servicio público. En esas condiciones no tendrían lugar mis reparos.

En mi sentir, no era el examen a la luz del principio de igualdad la única vía a través de la cual se podían advertir estas dificultades cuya resolución imponía un fallo condicionado. Al examinarse la constitucionalidad de la disposición frente al derecho a la educación, tal como se propuso en el primer problema jurídico planteado en la sentencia, también una consideración cuidada hubiera permitido observar la problemática que motiva este salvamento de voto. Ciertamente, el mandato constitucional contenido en el artículo 67 pugna prima facie por la protección del derecho fundamental a la educación, sin embargo, desconoció la ponencia que tal derecho como todos los demás no es absoluto. Está claro que hay casos en los cuales los antecedentes penales y/o disciplinarios carecían de entidad para afectar la concesión de las becas concebidas por la Ley 1678 de 2013, pero, hay otros

casos en los cuales buenas razones de orden constitucional fundan la valoración de tales antecedentes.

Finalmente, debo anotar que se echó de menos en el examen realizado en la ponencia, el peso que en mi sentir se le debió conceder al mandato contenido en el inciso 1o del artículo 209 de la Carta. Está claro que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se debe desarrollar con fundamento en los principios de igualdad y eficacia entre otros, en el asunto en estudio, el legislador le había entregado a las autoridades administrativas respectivas herramientas que permitían un otorgamiento de becas más cercanas al respeto del principio de igualdad que la Constitución prohíja y mejor orientado a una asignación de recursos públicos consonantes con los fines de la educación.

Basten estas sucintas razones para explicar mi disidencia,

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

A LA SENTENCIA C-552/16

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE RESTRICCIÓN DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA DE ANTECEDENTES-No habría cargo por violación al derecho a la educación (Aclaración de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE RESTRICCIÓN DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA DE ANTECEDENTES-Admitiendo la aptitud de la demanda sobre un cargo autónomo por presunta vulneración del derecho a la educación, se comparte la decisión de negar este cargo, así como en gran medida las consideraciones que determinaron esa conclusión (Aclaración de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE RESTRICCION DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA DE ANTECEDENTES-Un análisis de la regulación del sistema de “becas” educativas desde los criterios de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad permite ver con mayor claridad el problema planteado (Aclaración de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE RESTRICCION DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA DE ANTECEDENTES-La beca es un medio dirigido a garantizar el acceso, e impone obligaciones de accesibilidad que en el nivel educativo de posgrado constituye una obligación de carácter progresivo, pero no por ello desprovista de carácter normativo-vinculante para las autoridades estatales (Aclaración de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE RESTRICCION DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA DE ANTECEDENTES-La Sala Plena no precisó y no expresó las razones para abordar el test integrado de igualdad, ni su intensidad, cuya metodología es la que ha venido acompañando el estudio por parte de la Corte Constitucional de cargos por violación del derecho a la igualdad (Aclaración de voto)

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD SOBRE RESTRICCION DEL ACCESO A BECAS DE POSGRADO POR LA PRESENCIA DE ANTECEDENTES-En este caso debió aplicarse el test intermedio (Aclaración de voto)

Referencia: expediente D-11354

Demanda de inconstitucionalidad contra el numeral 2º del artículo 4º de la Ley 1678 de 2013, “por medio de la cual se garantiza la educación de posgrados al 0.1% de los mejores profesionales graduados en las instituciones de educación superior públicas y privadas del país”.

Demandantes: Claudia Liliana Gómez Rivera y Ronald Eduardo Carreño Ayala.

Magistrado Ponente

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Acompaño la decisión adoptada en la sentencia C-552 de 2016, en la que se declaró la inexequibilidad del numeral 2º del artículo 4º de la Ley 1678 de 2013[4], que establecía

como requisito para la postulación a becas de posgrado no tener antecedentes penales ni disciplinarios. Sin embargo, aclaro mi voto por los motivos que expongo a continuación.

Primero: en la demanda que dio lugar a la sentencia frente a la cual ahora aclaro mi voto, los actores invocaron la inconstitucionalidad del numeral 2º del artículo 4º de la Ley 1678 de 2013 por la presunta lesión de los derechos fundamentales a la educación y a la igualdad, los cuales fueron analizados y resueltos de fondo; concluyendo que, en efecto, se quebrantaba este último, pero no el derecho a la educación.

En una decisión anterior, la sentencia C-520 de 2016[5], la Sala declaró la inconstitucionalidad del requisito previsto en el numeral 1º del artículo 4º de la Ley 1678 de 2013 para acceder a becas de posgrado, relacionado con ser colombiano de nacimiento. En esa oportunidad los cargos eran similares a los analizados en la sentencia C-552 de 2016, esto es por la presunta lesión de los derechos a la educación y a la igualdad. Empero, se consideró que la censura por presunta violación del derecho a la educación no satisfacía el requisito de suficiencia, por lo que solamente se resolvió el cargo por lesión del derecho a la igualdad, precisando que los argumentos planteados frente al primer bien fundamental se incluirían en el análisis de la presunta lesión del derecho a la igualdad.

En la sentencia C-552 de 2016 la Sala se pronunció sobre los dos cargos, por tanto, dada la similitud de la formulación de la demanda con la decidida en la providencia C-520 de 2016, aclaro mi voto en esta oportunidad pues no habría cargo por violación al derecho a la educación.

Segundo: admitiendo la aptitud de la demanda sobre un cargo autónomo por presunta vulneración del derecho a la educación, comparto la decisión de negar este cargo, así como en gran medida las consideraciones que determinaron esa conclusión. No obstante, considero relevante precisar algunos elementos.

(i) Al inicio de la exposición sobre este cargo, consideración 8, se expresa que el derecho a la educación es un derecho social prestacional. No obstante la Corporación ha ido construyendo alrededor del concepto de dignidad, una visión integral e interdependiente de los derechos fundamentales, desligando el término “prestacional” de los bienes jurídicos en sí mismos considerados, y atribuyéndolo, con más precisión, a algunas de sus facetas[6].

Considero, además, que un análisis de la regulación del sistema de “becas” educativas desde los criterios que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha identificado como estructurales del derecho a la educación en su Observación 13, y que han sido acogidos en varios pronunciamientos por parte de esta Corporación[7], permite ver con mayor claridad el problema planteado. En este sentido, el Comité se ha referido a 4 elementos: (i) asequibilidad o disponibilidad, (ii) accesibilidad, (iii) adaptabilidad y (iv) aceptabilidad. En este escenario, la beca es un medio dirigido a garantizar el acceso, e impone obligaciones de accesibilidad que en el nivel educativo de posgrado constituye una obligación de carácter progresivo, pero no por ello desprovista de carácter normativo – vinculante para las autoridades estatales.

Atendiendo a estos parámetros, tal como se afirma en la sentencia C-552 de 2016, no se lesionaría el derecho a la educación, pues el legislador estaría cumpliendo con su obligación de progresividad en un escenario de escasez de recursos económicos, que no fue desvirtuado tampoco.

Tercero: finalmente, en la providencia C-552 de 2016 la Sala Plena no precisó y no expresó las razones para abordar el test integrado de igualdad, ni su intensidad, cuya metodología es la que ha venido acompañando el estudio por parte de la Corte Constitucional de cargos por violación del derecho a la igualdad. En mi criterio, en este caso debió aplicarse el test intermedio, dado que la diferenciación no se fundaba en un criterio sospechoso, y tenía que ver con la presunta afectación del acceso a la educación en una faceta de cumplimiento progresivo.

Fecha ut supra

María Victoria Calle Correa

Magistrada

[1] Folio 5.

[2] Folio 6.

[3] Folio 43.

[4] “Por medio de la cual se garantiza la educación de posgrados al 0.1% de los mejores profesionales graduados en las instituciones de educación superior públicas y privadas del país”.

[5] MP. María Victoria Calle Correa. AV. Aquiles Arrieta Gómez, Gloria Stella Ortiz Delgado y Alberto Rojas Ríos.

[6] En materia de control concreto de constitucionalidad, las sentencias T-595 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa – unánime) y T-760 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa – unánime) son relevantes en este sentido. Esta caracterización fue también recientemente reafirmada en control abstracto en la sentencia C-520 de 2016.

[7] Al respecto ver, como referente relevante, la sentencia C-376 de 2010, MP Luis Ernesto Vargas Silva (unánime).