



Bogotá D.C. 9 de abril de 2019

R -403-19

Doctora
MARÍA JOSÉ PIZARRO
Representante a la Cámara
carolav96@gmail.com

Referencia: observaciones proyecto de Ley 108 de 2018

Honorable Representante:

En respuesta a la solicitud de observaciones al proyecto de Ley 108 de 2018 "Por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones" le informo que una vez analizado el documento por diferentes dependencias de la Universidad tales como: Gerencia Nacional Financiera y Administrativa, Vicerrectoría Académica, Dirección Nacional de Bienestar y la Dirección Jurídica Nacional, es importante resaltar el impacto que representan las disposiciones establecidas en el proyecto de Ley al interior de la Universidad Nacional de Colombia a saber:

ASPECTO FINANCIERO:

De aprobarse el proyecto de Ley 108 de 2018 la Universidad, tendría un impacto negativo en el presupuesto, toda vez que anualmente se recauda por derechos de grado aproximadamente la suma de \$2.600 millones, el cual financia las ceremonia de grado, el programa de egresados y actividades de apoyos económicos a estudiantes de pregrado, entre otros. Esto incrementaría el faltante presupuestal proyectado en gastos de funcionamiento para la vigencia 2019 que asciende a \$66.836 millones, los cuales incluyen los recursos que el gobierno nacional tiene proyectado adicionar para gastos de funcionamiento, como resultado de la negociación de la mesa de diálogo.

Aunque el proyecto de ley pone de manifiesto la situación en que varias Instituciones de Educación Superior, amparados en el artículo 122 de la ley 30 de 1992, aumentan unilateralmente los costos de los derechos de grado bajo la justificación de considerarse "razones académicas" sin seguir ningún criterio objetivo, presuntamente se constituye en un abuso de las Instituciones para cobrar elevados costos por un "derecho inherente al logro académico alcanzado". Sin embargo, el proyecto de ley generaliza esta situación y no hace una clara diferenciación con las Universidades Públicas, que, en el caso de la Universidad Nacional de Colombia, estos cobros son necesarios para cubrir los costos asociados a las características de seguridad del diploma, a la logística de las ceremonias de grado para cerca de 10.000 graduandos al año y porque se reinvierten en las funciones misionales de la Universidad para cubrir gastos relacionados con el sostenimiento y operación del programa de egresados y sus actividades conexas, así como en la financiación de apoyos económicos a estudiantes dentro

del programa de Bienestar Universitario, entre otros. En este aspecto, la Universidad ha sido responsable con el uso de estos recursos al destinarlos a algunas actividades propias del Bienestar Universitario los cuales han contribuido a que sean sostenibles en el tiempo y se asegure su prestación focalizada en la comunidad universitaria.

La eliminación de estos recursos lesiona gravemente la estabilidad de las finanzas de la Universidad, ya que por demás estaría acelerando el crecimiento del faltante presupuestal porque obliga a que la institución emprenda la búsqueda de otras fuentes de financiamiento para asegurar la sostenibilidad de los programas mencionados, posiblemente en detrimento de otros programas. La eliminación de estos recursos ejerce presión en los recursos del funcionamiento, lo que supondría un nuevo agravante para la ya marchita situación de déficit presupuestal de la Universidad.

BIENESTAR UNIVERSITARIO:

En el mes de mayo de 2016, fue revisado el Proyecto de Ley 087 de 2015 Cámara, "Por la cual se modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones", el cual contemplaba modificaciones sobre el costo de los derechos pecuniarios, entre otros. Frente a este Proyecto, la Dirección de la Universidad se pronunció sobre lo relacionado con el servicio médico asistencial y los derechos complementarios.

Analizado el Proyecto de Ley 108 de 2018 Cámara, se encuentra que difiere del Proyecto de Ley 087 de 2015, en el sentido de que este último se justifica en el aspecto de derechos de grado, ajusta la redacción sobre el servicio médico asistencial y propone que el tope del monto de los derechos complementarios se aplique a todas las Instituciones de Educación Superior.

Con respecto al servicio médico asistencial, Parágrafo 2° del Proyecto de Ley 108 de 2018, consideramos pertinente hacer las siguientes observaciones:

- La Universidad a través del Acuerdo 16 de 1998 del Consejo Superior Universitario, ajustó el sistema de matrículas para los estudiantes de pregrado, y estableció que los estudiantes pagarán el concepto de Bienestar Universitario, considerando que el recaudo de lo que anteriormente se llamaba Servicio Médico pasa a contemplarse dentro del recaudo de Bienestar Universitario.

Por otra parte, mediante la Resolución 001 de 2012 del Consejo de Bienestar Universitario, en su artículo 20, estableció lo siguiente para la prestación de servicios del área de salud:

ARTÍCULO 20. Prestación de servicios del área de salud. *El Área de Salud realizará acciones pertinentes y oportunas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, de manera articulada con instancias internas y externas de la Universidad, que favorezcan a todos los miembros de la comunidad universitaria dentro de la filosofía y principios del concepto de Universidad Saludable.*

En casos excepcionales se podrá:

1. Autorizar la prestación de servicios de salud, acorde a la disponibilidad presupuestal, a los estudiantes que se encuentren desafiliados del Sistema General de Seguridad Social, de forma transitoria mientras se adelanta el trámite para la afiliación correspondiente.
2. Prestar servicio de atención prioritaria o de emergencias a los miembros de la comunidad universitaria.

(...)

(Subrayado fuera de texto)

Lo anterior, considerando lo establecido Sentencia C-654/07 de la Corte Constitucional, que señala que *“Esa asistencia médica en las universidades constituye entonces un servicio preventivo y de primeros auxilios que no duplica la seguridad social ni la medicina prepagada y que debe prestarse a toda la comunidad educativa, en igualdad de condiciones”*.

Las políticas implementadas actualmente por la Universidad en términos de salud, acogen lo establecido por la Ley 30 de 1992, el Artículo 14 del Acuerdo 03 del CESU, el Ministerio de Protección Social y algunas sentencias de la Corte Constitucional, en el sentido de que el Área de Salud del Sistema de Bienestar Universitario detecta e interviene factores de riesgo, enfatiza en la protección y en el apoyo al desarrollo integral de la comunidad universitaria, a través de la formación en hábitos de vida saludable, por lo cual la Universidad ha fortalecido los programas de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, ha fomentado la vinculación y uso de la comunidad universitaria del régimen subsidiado o contributivo, y para la prevención y atención de accidentes opta por la suscripción anual del seguro de accidentes personales estudiantiles.

ASPECTO JURÍDICO:

Dicho proyecto legislativo modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, que regula los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las Instituciones de Educación Superior.

Por su contenido, este proyecto legislativo conlleva análisis jurídico institucional, de cara a establecer si resultan cambios en el alcance de la autonomía reconocida a las universidades.

En primer lugar se fijará el contenido del proyecto de ley y se resumirá el trámite legislativo que ha surtido hasta el momento; lo anterior da la base para formular los problemas jurídicos que surgen para esta institución educativa superior como ente universitario autónomo público, de cara al proyecto de ley. Tales problemas jurídicos se desarrollan y resuelven a partir de los conceptos de derecho a la educación y autonomía universitaria.

A continuación se recapitulará el trámite legislativo surtido hasta el momento, sintetizando la exposición de motivos y el informe de la primera ponencia allegado, para fijar la materia de este pronunciamiento.

TRÁMITE LEGISLATIVO DEL PROYECTO DE LEY 108 DE 2018 CÁMARA

De acuerdo con los artículos 114 y 150 de la Constitución, corresponde al Congreso hacer las leyes y, en desarrollo de este mandato, expedirlas, interpretarlas y derogarlas¹.

¹ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA PLENA, Sentencia C-421 del 6 junio de 2012. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

Dicha función legislativa está reglada en los artículos 150 a 170 de la Constitución, preceptos que integran el Capítulo 3 "De las leyes", del Título IV "De la rama legislativa". Sobre estos lineamientos fue expedida la Ley 5ª de 1992, Ley Orgánica del Reglamento del Congreso, que disciplina el procedimiento de formación y expedición de las leyes y el funcionamiento de esta institución.

El Congreso es el órgano facultado para producir el derecho ante la falta de una asignación concreta por parte del Constituyente, lo que se conoce como cláusula general de competencia legislativa²; que como regla general se ejerce a través de la expedición de leyes denominadas ordinarias³, a diferencia de otras legislaciones que tienen una función específica y en algunos casos, un trámite cualificado y jerarquía normativa superior en el ordenamiento jurídico colombiano -caso de las leyes estatutarias y orgánicas-.

La función del Congreso también se relaciona como la denominada *reserva de ley*, que consiste en la identificación constitucional de aquellos asuntos que deben ser de exclusiva competencia del legislador ordinario, de forma que sobre los mismos no se pueden conceder a favor del Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar⁴.

Con relación al proyecto que se estudia, la Corte Constitucional ha señalado que la educación tiene *reserva de ley*, en los siguientes términos:

[E]n materia de educación, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que existe reserva de ley, es decir, que debe ser regulada exclusivamente por el legislador, ordinario o extraordinario, y como consecuencia de tal reserva, la potestad reglamentaria requiere a su vez la existencia previa de un contenido o una materia legal que pueda ser reglamentada, sin ser desbordada.⁵

Así, la función legislativa del Congreso se complementa con la potestad reglamentaria del Presidente prevista en el numeral 11 del artículo 189 Constitucional para asegurar la debida ejecución de las leyes⁶; en educación, entre otras materias, supone la existencia de una materia legal suficiente para cualquier reglamentación.

Según lo anterior, los límites de las funciones legislativa y reglamentaria se hacen ostensibles en la reserva legal, dado que de existir frente a un asunto, la ley de origen parlamentario tiene que desarrollar integralmente la materia. Al darse reserva, el Gobierno no puede ser

² CORTE CONSTITUCIONAL, SALA PLENA, Sentencia C-527 del 18 de noviembre de 1994. En similar sentido: CORTE CONSTITUCIONAL, SALA PLENA, Sentencia C-473 del 25 de septiembre de 1997. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz; Sentencia C-035 del 28 de enero de 2015. Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa.

³ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA PLENA, Sentencia C-818 del 1 de noviembre de 2011. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA PLENA, Sentencia C-701 del 5 de julio de 2001. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA PLENA, Sentencia C-704 del 6 de septiembre de 2010. Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa.

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA PLENA, Sentencia C-474 del 10 de junio de 2003. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

delegatario de la función⁷, como sí puede ocurrir en otros eventos en los que se le confieren facultades extraordinarias para expedir leyes⁸.

La Ley 30 de 1992 "Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior", que se propone reformar en su artículo 122 con el Proyecto de ley 108 de 2018 Cámara, corresponde a una legislación ordinaria y, de acuerdo con lo anterior, tiene reserva de ley.

El Proyecto de ley 108 de 2018 tuvo iniciativa parlamentaria, al ser de autoría de los Representantes a la Cámara Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Jaime Felipe Lozada Polanco, Buenaventura León León, Alfredo Ape Cuello Baute, todos pertenecientes al Partido Conservador Colombiano. Lo anterior, según el artículo 154 de la Constitución, que prevé que la presentación de un proyecto de ley puede tener iniciativa diversa, dado que puede ser presentado por cualquiera de las dos cámaras o por miembros del Congreso, entre otros⁹, a excepción de las materias que deben tener iniciativa gubernamental¹⁰.

De conformidad con el numeral 1° del artículo 157 de la Constitución, todo proyecto de ley debe ser publicado antes de iniciar su trámite ante cada Comisión Permanente, lo cual se realizó para este caso, a través de la Gaceta del Congreso 677 del 13 de septiembre de 2018.

En la primera versión del proyecto de ley que modifica el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, se sustituye la expresión por razones académicas que califica en el enunciado normativo inicial al término los derechos pecuniarios que pueden cobrar las Instituciones de Educación Superior, por el término costos académicos y se adiciona la expresión con ocasión de la prestación del servicio educativo.

Se adiciona, así mismo, un párrafo primero al artículo 122, que define legislativamente el Derecho de grado como inherente al logro académico alcanzado a la culminación de un programa de formación universitaria cuyo valor no puede superar el costo real de la impresión

⁷ [L]o que no puede el Legislador es atribuir integralmente la reglamentación de la materia al Gobierno, pues el Congreso se estaría desprendiendo de una competencia que la Carta le ha atribuido. Por ello este Tribunal ha señalado que el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que la ley haya configurado previamente una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual, el Gobierno puede ejercer la función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación, que es de naturaleza administrativa, y está entonces sujeta a la ley. Y es que si el Legislador no define esa materialidad legislativa, estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley. (Negrita fuera de texto) CORTE CONSTITUCIONAL, SALA PLENA, Sentencia C-474 del 10 de junio de 2003. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

⁸ **Artículo 150 de la Constitución Política.** Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. Tales facultades deberán ser solicitadas expresamente por el Gobierno y su aprobación requerirá la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias.

Estas facultades no se podrán conferir para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas, ni las previstas en el numeral 20, ni para decretar impuestos.

⁹ Así como en el Gobierno Nacional, en la propuesta de un órgano de cierre de la Rama Judicial, en el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación o el Contralor General de la República; además, puede originarse en la iniciativa popular, siempre que sea presentada por el cinco por ciento (5%) del censo electoral o por el treinta por ciento (30%) de los concejales o diputados del país, en los términos de los artículos 154 y 155 de la Constitución.

¹⁰ Inciso 2° del artículo 154 de la Constitución Política.

del diploma, de acuerdo con las debidas medidas de seguridad y protección y que puede incluir el valor de la ceremonia, siempre que sea tasado proporcionalmente a cada uno de los titulares del derecho, lo que debe ser informado mediante circular.

Así mismo, al párrafo primero –segundo en el proyecto legislativo-, que ratifica la capacidad de las Instituciones de Educación Superior para fijar los derechos pecuniarios, se adiciona un enunciado normativo que prescribe que no se podrá exigir el pago de estos a quienes carezcan de capacidad económica, así como la obligación de informar estos valores al Viceministerio de Educación Superior para el ejercicio de su función de inspección y vigilancia.

Finalmente, se conceden facultades al Viceministerio de Educación Superior para fijar criterios materiales para que las IES puedan concretar los derechos complementarios y se amplía al límite para su definición en cada Institución, del 20% del valor de la matrícula, al 25% del valor de la matrícula.

Continuando, previo al inicio del trámite en cada Comisión Permanente, se requiere la elaboración y publicación de un *informe de ponencia*. Según la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes para trámite de lo anterior, efectuada en el doctor Ciro Antonio Rodríguez Pinzón, Representante a la Cámara por el Partido Conservador, se presentó informe de ponencia para el primer debate legislativo en dicha corporación, publicado en la Gaceta del Congreso 1158 del 27 de diciembre de 2018.

En la ponencia para primer debate, se hace referencia a *valor de derechos de grado*, para denotar el *derecho inherente al logro académico alcanzado por la culminación de un programa de formación universitaria conforme a la ley*; así mismo, se califica de decisión administrativa la determinación de los derechos de grado, la cual se detalla, debe darse a conocer mediante circular, página web y lugares visibles de la planta física.

PRIMER PROBLEMA JURÍDICO

¿Se viola el derecho fundamental a la educación si una universidad fija con carácter obligatorio el deber del estudiante de pagar derechos pecuniarios para el grado?

RESPUESTA

No se viola el derecho fundamental a la educación si una universidad fija con carácter obligatorio el deber del estudiante de pagar derechos pecuniarios para el grado.

Debe considerarse que el carácter fundamental que tiene el derecho a la educación, coexiste con la faceta prestacional del mismo y con la correspondiente a *derecho deber*, según el cual se ha admitido que la exigibilidad del derecho a obtener un título académico de educación superior está condicionada al cumplimiento de los reglamentos universitarios.

Por otro, estimando que, la decisión de cuantificar económicamente la actividad universitaria según los tipos actualmente establecidos por el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, corresponde a *razones académicas*¹¹.

¹¹ **Artículo 122 de la Ley 30 de 1992.** Los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden exigir las instituciones de Educación Superior, son los siguientes:

- a) Derechos de Inscripción.
- b) Derechos de Matrícula.

SEGUNDO PROBLEMA JURÍDICO

¿Se viola la autonomía universitaria con la expedición del proyecto de Ley 108 de 2018 Cámara "Por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones"?

RESPUESTA

Se viola la autonomía universitaria con la expedición del proyecto de Ley 108 de 2018 Cámara "Por medio de la cual se regula el cobro de derechos de grado, derechos complementarios y se dictan otras disposiciones", en su autorregulación para expedir sus reglamentos internos y autot determinación administrativa.

Adicionalmente, con el párrafo 3 del artículo 122 de la Ley 30 de 1992 según se propone, se viola la reserva de ley que existe en educación, más cuando lo que allí se establece va a ser lineamiento para el ejercicio de la función de inspección y vigilancia.

Lo anterior debe ser leído en conjunto con la argumentación jurídica que se realiza a continuación, que integralmente constituye la respuesta a los problemas jurídicos formulados:

El derecho a la educación y los reglamentos universitarios

La educación es reconocida como un derecho humano a través de instrumentos internacionales de protección de derechos ratificados por Colombia, como es el caso de la Declaración Universal de Derechos Humanos –artículo 26-, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966 –artículo 13-, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador" –artículo 13-. Como común denominador, tales instrumentos internacionales establecen que la educación tiene por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana.

En ese sentido se ubica la Observación General No. 13 de 1999 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, órgano de las Naciones Unidas a cargo de la supervisión del PIDESC, documento que es criterio de interpretación de esta norma internacional y que señala en la primera parte de su motivación lo siguiente:

"La educación es un derecho humano intrínseco y un medio indispensable de realizar otros derechos humanos. Como derecho del ámbito de la autonomía de la persona, la educación es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades". (Negrita fuera de texto).

c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios.

d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente.

e) Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE** exequible. Derechos de Grado.

f) Derechos de expedición de certificados y constancias.

Parágrafo 1o. Aparte subrayado **CONDICIONALMENTE** exequible. Las instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes, los cuales deberán informarse al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (Icfes) para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley.

Parágrafo 2o. Las instituciones de Educación Superior estatales u oficiales podrán además de los derechos contemplados en este artículo, exigir otros derechos denominados derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula.

Su contenido ha sido desarrollado principalmente en aquellos tratados que consagran los derechos agrupados históricamente como sociales, económicos y culturales, o de segunda generación; sin embargo, sobre tal categoría, la Corte Constitucional ha dispuesto lo siguiente:

*Del artículo 67 constitucional se predica que el derecho a la educación comporta múltiples proyecciones; como **derecho fundamental, como derecho prestacional y como un derecho-deber**. En cuanto a la primera proyección, este Tribunal ha precisado que los derechos fundamentales poseen una “**multiplicidad de facetas**” que implica para su satisfacción el cumplimiento obligaciones negativas y positivas por parte del Estado. Es por ello que catalogar de prestacional un derecho constitucional resulta un error, pues dicha atribución se predica solamente a una de las facetas y no del derecho como un todo. Este enfoque llevo a que la Corte Constitucional entendiera, al igual que en el marco del DIDH, que todos los derechos fundamentales dirigidos a la realización de la dignidad humana deben ser considerados derechos fundamentales, sin distinguir si se trataba de un derecho de primera o segunda generación.¹²*

Según lo anterior, como derecho, la educación tiene una pluralidad de facetas, derecho fundamental, derecho prestacional¹³ y derecho-deber, ninguna de ellas excluyente entre sí.

Desde el Preámbulo de la Constitución de 1991 se indica que la garantía de acceso al conocimiento es uno de los fines del Estado, lo que es uno de los valores que el orden constitucional vigente asegura a toda persona. En su desarrollo, el artículo 67 de la Carta consagra el derecho a la educación como un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social, con el que se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

El propósito de la educación, según el texto superior, es formar al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia, y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente, lo anterior, bajo la responsabilidad conjunta del Estado, la sociedad y la familia.

La Corte Constitucional ha planteado que la educación es un elemento necesario en el afianzamiento de las sociedades del conocimiento, caracterizadas por emplear dichos saberes en la construcción del tejido social y en la preparación de su futuro, mediante la consolidación de sus instituciones¹⁴, una de las cuales es la Universidad.

De tal manera, la norma constitucional en estudio prescribe que “*la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos*”.

En la misma disposición constitucional se fija el papel del Estado como encargado de regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los

¹² CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencias T-153 del 20 de marzo de 2013, Magistrado Ponente: Alexei Julio Estrada; T-743 del 23 de octubre de 2013 Magistrado Ponente. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-196 del 18 de marzo de 2011, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-667 de 2004. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.

educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. Como se planteó en el primer aparte de este documento, la educación tiene reserva legal desde el punto de vista de la función legislativa.

En coherencia con el artículo 67 Superior, el 366 de la Carta señala que la educación es una de las condiciones necesarias para cumplir con las finalidades sociales del Estado; y, en ese sentido, le otorga una prioridad en la asignación de los recursos públicos, como componente del gasto público social, relevancia reiterada en materia de inversión de recursos públicos de acuerdo a lo prescrito en los artículos 336 y 356 constitucionales.

A partir del artículo 67 de la Carta, la Corte Constitucional ha delineado la educación como un bien cultural y como un derecho social de carácter progresivo¹⁵, caracterizado en el orden interno como fundamental en algunas de sus facetas¹⁶ por su estrecha con la dignidad humana, al permitir la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza¹⁷.

Así mismo, es fundamental por ser condición necesaria para la realización de otras garantías iusfundamentales como el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, el derecho a escoger profesión u oficio y la participación política, al ser un medio de acceso al conocimiento, a la ciencia y a la cultura necesarios para hacerlas efectivos, ya que como lo ha afirmado la Corte, “[e]l conocimiento es inherente a la naturaleza del hombre, es de su esencia; él hace parte de su dignidad, es un punto de partida para lograr el desarrollo de su personalidad, es decir para llegar a ser fin de sí mismo.”¹⁸.

A la par, la Corte Constitucional ha afirmado que para sus titulares y demás partes involucradas en el proceso educativo, este derecho también tiene una connotación de deber, de la siguiente forma:

“Además de lo anterior, el sentido fundamental y prestacional que posee el derecho a la educación, comprende dos planos respecto del educando: la de ser titular del derecho y la de acreedor de un servicio público. Dentro de este último se estructura la proyección del derecho-deber en la educación, que se refiere concretamente a las obligaciones que se generan por parte de los planteles educativos –públicos o privados– con los estudiantes y la obligación que tienen éstos a cumplir con los deberes y obligaciones que se estipulan en el reglamento estudiantil”¹⁹.

Así, como titular del derecho y acreedor del servicio público educativo, el estudiante tiene tanto la obligación de cumplir con los deberes y obligaciones fijados en los reglamentos estudiantiles, como la posibilidad de exigir de la universidad el cumplimiento de sus compromisos, sin que la existencia de deberes en cabeza del estudiante de acuerdo con las normas

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-068 de 2012. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, sentencia T-428 del 8 de junio de 2012. Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa.

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-743 del 23 de octubre de 2013, Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-002 del 8 de mayo de 1992, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-153 del 20 de marzo de 2013, Magistrado Ponente: Alexei Julio Estrada.

universitarias se excluya con el carácter fundamental del derecho, por el contrario, parte de la pluralidad de facetas del mismo.

En tal sentido, la connotación de ser un *derecho deber* es una arista constitucionalmente aceptada del derecho a la educación que conlleva obligaciones para todas las partes del proceso educativo, es decir, Estado, Institución y estudiantes; que implica someterse al cumplimiento de los requisitos contemplados en los reglamentos de las instituciones académicas, siempre que ellas se ajusten a la Constitución y a la ley; en tal sentido, la Corte Constitucional ha sostenido que *la exigencia de algunos requisitos a la comunidad académica hace parte integral del derecho*²⁰.

Al tener por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana, el derecho a la educación implica la posibilidad de acceder a un proceso de formación personal, social y cultural permanente que no sólo hace viable la formación intelectual y social de los estudiantes sino que además trasmite los valores necesarios para la vida en sociedad, entre ellos, el respeto por los deberes²¹. Con relación a los objetivos académicos que se persiguen al ingresar a un programa de formación universitario, entre otros pronunciamientos de la Corte Constitucional, se destaca el siguiente:

*“La universidad hace suyo el poder propio del saber, pero sin menoscabo de los valores consagrados constitucionalmente. Esto no obsta para que las universidades en procura de formar individuos en la ciencia y el saber determinen los mecanismos académicos capaces de comprobar la idoneidad del educando. En efecto, la Universidad debe transmitir al interior de la comunidad universitaria los mayores niveles de exigencia, en razón de obtener una integral formación. Razón por la cual los reglamentos académicos señalan las reglas de juegos a las que se compromete el estudiante una vez éste por su propia voluntad decide ingresar a la institución, previo proceso de selección efectuado por el establecimiento universitario.”*²²

Así, la decisión de ingresar a determinado centro educativo universitario conlleva comprometerse con un proceso de formación cuyos lineamientos ha estructurado la universidad autónomamente en los reglamentos del claustro académico, cuyo cumplimiento resulta ser una condición de efectividad del derecho fundamental a la educación²³.

En tal orden, la Corte Constitucional ha afirmado que no se lesiona el derecho a la educación cuando una Universidad exige a sus estudiantes el cumplimiento de los requisitos previstos en sus reglamentos en el curso del proceso de formación, lo que implica aquellos para su

²⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-659 de 30 treinta de agosto de 2010. Magistrado Ponente: Jorge Iván Palacio Palacio.

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-542 de 12 de julio de 2012. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

²² CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-515 del 15 de Noviembre de 1995, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

²³ “[E]l derecho al goce efectivo y fundamental a la educación conlleva obligaciones tanto para el Estado como para las instituciones educativas y los estudiantes, cuya observancia impone a todas las partes del proceso educativo el deber de cumplir entre otros, con los requisitos contenidos en los reglamentos.” CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-542 de 12 de julio de 2012. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

culminación, así como el respeto por la calidad, que es consustancial a la naturaleza y función de la universidad en ejercicio de su autonomía²⁴.

Igualmente, en esta faceta del derecho a la educación, que conlleva el cumplimiento de deberes por parte de los estudiantes, como parte de aquellos académicos, se ubica el pago de los derechos pecuniarios, entendiendo que la atención de los mismos se relaciona con la garantía de ingreso y permanencia de los estudiantes²⁵.

Según lo visto, el derecho a la educación es un derecho constitucional, servicio público y bien cultural, con una marcada función social. Como derecho, la educación tiene distintas facetas, por lo cual puede ser fundamental, prestacional y derecho-deber, sin que tales aspectos se contradigan, todo lo contrario, son necesarios entre sí para la efectividad del derecho. Como derecho fundamental, la educación es condición necesaria para la realización de otras garantías iusfundamentales como el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, el derecho a escoger profesión u oficio.

Para el logro de los objetivos propios del sector educativo, la norma de normas ha reconocido como realidad que la producción de conocimiento, así como las actividades de enseñanza y aprendizaje requieren de un ambiente participativo, pluralista y libre de interferencias del poder público para su adecuado desarrollo; por lo que la Constitución ha consagrado un conjunto de garantías que reflejan tal concepción, entre las que se encuentra la autonomía universitaria, según se caracteriza a continuación.

La autonomía universitaria en la adopción de derechos pecuniarios

La Asamblea Nacional Constituyente señaló lo siguiente en las discusiones previas a la adopción de la Constitución de 1991 con relación a la justificación de la existencia de la autonomía universitaria y su consagración en la Constitución Política:

*"Las universidades, a través de la formación, la investigación y la extensión, aseguran el vínculo entre la creación y difusión sistemáticas de cultura en el país y la creación y difusión sistemáticas de cultura en el mundo. **Deben ser académica y administrativamente autónomas para garantizar su función crítica y su necesaria vocación universalista**"²⁶. (Negrita y subrayado fuera de texto)*

Es claro que para el Constituyente Primario, la formación, la investigación y la extensión hacen posible el vínculo entre la creación y difusión sistemáticas de cultura en el país y el mundo, actividades cuyo desarrollo corresponden a la Universidad, como institución social que existe para el perfeccionamiento de la vida humana a través del ejercicio de su función crítica y vocación universalista²⁷.

²⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-061 del 21 de febrero de 1995. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

²⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-544 del 13 de julio de 2006, Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.

²⁶ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Gaceta Constitucional N° 45. Abril 13 de 1991. Pág. 16. Citada en: CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-492 del 12 de agosto de 1992. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

²⁷ "La universidad, cuyo fundamento es el perfeccionamiento de la vida y cuyo objetivo es contribuir a la formación de individuos que reivindicuen y promuevan ese fundamento, a través del dominio de "un saber" y de la capacidad de generar conocimiento, reclamando su condición de fines en sí mismos y no de meros instrumentos,

Por tal razón, para el cumplimiento de la misión histórica a cargo de la universidad²⁸, se requiere de la existencia de una garantía a nivel constitucional que permita a esta institución social ser académica y administrativamente autónoma.

En tal sentido, el reconocimiento de la libertad de acción en lo académico y administrativo de la universidad es una condición de posibilidad para el logro del objetivo de formación de sus estudiantes y contribuir al avance, apropiación y trasmisión del conocimiento.

Como lo ha interpretado la Corte Constitucional, la autonomía universitaria es un principio y garantía constitucional²⁹ que se vincula a un conjunto de atributos esenciales³⁰ dirigidos a la protección de la libertad académica e ideológica de las Instituciones de Educación Superior organizadas como universidades, que la Carta sintetiza en su artículo 69 como las facultades del centro académico superior de "darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos", lo que implican a su vez las posibilidades de auto-dirigirse y auto-regularse en el marco de la ley y sin la interferencia del Estado³¹.

Su carácter de garantía conlleva un ámbito de protección, un límite a la interferencia de los órganos del poder que conforman el Estado, prevista por parte del ordenamiento jurídico frente al núcleo esencial de la institución garantizada³², en este caso, la libertad académica y el pluralismo ideológico del centro educativo³³, que asegura la intangibilidad de ciertos elementos, con el fin de preservar su identidad a través del tiempo³⁴.

A partir del precepto constitucional, la jurisprudencia ha identificado como sus campos de acción, la capacidad de autorregulación y la autodeterminación administrativa de las Universidades³⁵. En tal medida, el *Legislador está constitucionalmente autorizado para limitar la autonomía universitaria, siempre y cuando no invada ni anule su núcleo esencial*³⁶.

es la universidad que requiere, para "ser", del reconocimiento efectivo de su autonomía." (Negrita fuera de texto). CORTE CONSTITUCIONAL, SALA PLENA, Sentencia C-220 del 29 de abril de 1997. Magistrado Ponente: Fabio Morón Díaz.

²⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T- T-574 de diciembre de 1999. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

²⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-180A del 16 de marzo de 2010. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva

³⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-826 del 18 de septiembre de 2003. Magistrado Ponente: Eduardo Montealegre Lynett.

³¹ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA PLENA, Sentencia C-1019 del 28 de noviembre de 2012. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

³² CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-574 de diciembre de 1993, Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

³³ "El artículo 69 de la Constitución de 1991 reconoce en forma expresa la autonomía de los centros de educación superior, como una **garantía institucional que busca preservar la libertad académica y el pluralismo ideológico**, en los cuales se fundamenta nuestro Estado Social de Derecho (C.P. art. 1°)." (Negrita fuera de texto). CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Séptima de Revisión, Sentencia T-310 del 6 de mayo de 1999. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

³⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena, Sentencia C-162 del 21 de febrero de 2008, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.

³⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-870 del 11 de julio de 2000. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

³⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-870 del 11 de julio de 2000. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

En relación con el asunto, dentro del núcleo esencial de la autorregulación se ubica la prerrogativa de la universidad de desarrollar sus planes de estudio y programas académicos, formativos, docentes, científicos, investigativos y culturales³⁷, lo que implica la facultad de señalar los requisitos de ingreso³⁸, permanencia y grado de un programa académico de pregrado o posgrado.

Así mismo, en la autodeterminación administrativa la Corte Constitucional ha señalado que se incluye, entre otras facultades inherentes a la universidad, la de darse y modificar sus estatutos³⁹, asumir la elaboración y aprobación de su presupuesto y administrar sus propios bienes y recursos⁴⁰.

Como parte de la autonomía universitaria, la Corte ha reconocido expresamente la posibilidad en cabeza de las universidades, de fijar perfiles específicos para sus estudiantes acordes con los principios que las inspiran, sus convicciones y expectativas⁴¹.

En tal vía, dicha Corporación ha señalado que hace parte del ámbito de autorregulación de las universidades el establecer requisitos de grado, sin perjuicio de los adicionales que puede exigir el Estado para el ejercicio una profesión⁴². En ese sentido, es importante clarificar que la universidad no vende títulos, los otorga a quienes demuestran el cumplimiento de los requisitos académicos y administrativos fijados para ello y que la corte ha reconocido que la facultad de darse estatutos propios implica la de fijar los derechos pecuniarios en el marco de la ley, lo que constituye un deber académico del estudiante⁴³. Sobre, la Corte Constitucional ha precisado lo siguiente:

³⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA PLENA, Sentencia C-829 del 20 de octubre de 2010, Magistrado Ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; Sala Plena, C-162 del 21 de febrero de 2008, Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.; SALA PLENA, C-1435 del 25 de octubre de 2000, Magistrado Ponente: Cristina Pardo Schlesinger; SALA DE REVISIÓN, T-310 del 06 de mayo de 1999, Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero y CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, Sentencia 2624-05 del 16 de marzo de 2006, Consejero Ponente: Alejandro Ordóñez Maldonado.

³⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA PLENA, Sentencia del C-337 de 1 de agosto de 1996. Magistrado Ponente: Hernando Herrera Vergara.

³⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena, Sentencia C-829 del 20 de octubre de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.; Sala Plena, Sentencia C-162 del 21 de febrero de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.; Sala Plena, Sentencia C-1435 del 25 de octubre de 2000 M.P. Cristina Pardo Schlesinger; Sala Tercera de Revisión, Sentencia T-492 del 12 de agosto de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo; CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda; Sentencia 2624-05 del 16 de marzo de 2006, M.P. Alejandro Ordóñez Maldonado.

⁴⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA PLENA, Sentencia C-1435 del 25 de octubre de 2000, Magistrada Ponente: Cristina Pardo Schlesinger;

⁴¹ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA PLENA, Sentencia C-560 del 6 de noviembre de 1997. Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo.

⁴² CORTE CONSTITUCIONAL, SALA PLENA, Sentencia SU.783 de 2003 del 11 de septiembre de 2003. Magistrado Ponente: Marco Gerardo Monroy Cabra; CORTE CONSTITUCIONAL, SALA PLENA, Sentencia C-1053 del 4 de octubre de 2001, Magistrado Ponente: Alvaro Tafur Galvis ; SALA DE REVISIÓN, T-515 del 15) de Noviembre de 1995. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero

⁴³ [E]l pago apropiado es un deber académico del estudiante, toda vez que "al lado del derecho de la persona a un servicio educativo en condiciones de calidad, sujeto a la ley y vigilado por el Estado, coexiste la facultad de exigir de los estudiantes el sometimiento a las normas internas que regulan las relaciones académicas y administrativas de la institución, las cuales incluso pueden llegar a ser indispensables para garantizar el ingreso y

Tratándose de entes de educación superior, la Corte entiende que la fijación de derechos académicos además corresponde al ámbito de autonomía que les reconoce la Carta Política (art. 69 Const.), que los faculta, entre otros aspectos importantes, para expedir libremente sus propios estatutos y adoptar su régimen interno, determinando al efecto las obligaciones surgidas entre educadores y educandos⁴⁴.

(...)

Valga observar que, dentro de la autonomía instituida y como tales recursos permiten que las universidades puedan financiar el servicio educativo y así alcanzar sus objetivos propuestos, el Estado no puede inmiscuirse en su manejo⁴⁵.

Con el anterior marco, está jurídicamente aceptado que esta prerrogativa de autonomía no es absoluta, pues encuentra su límite en la Constitución y la ley, la facultad reglamentaria del Ejecutivo, el ejercicio de la función de inspección y vigilancia de la educación y el respeto de los derechos fundamentales, en especial el de educación⁴⁶.

Así, con relación a los requisitos de grado, la Ley 30 de 1992 que regula el servicio de educación superior, dispone criterios materiales para la fijación en los reglamentos internos de las instituciones de educación superior, los derechos pecuniarios que por razones académicas pueden cobrar por concepto de inscripción, matrícula, exámenes académicos supletorios, de habilitación y preparatorios, así como por la realización de cursos especiales y de educación permanente, de grado, de expedición de certificaciones y constancias, así como aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes y derechos complementarios hasta por el 20% del valor de la matrícula.

Sobre lo anterior, la Corte puntualizó lo siguiente:

Advierte la Corte que ese mandato legal no contiene una imposición, pues emplea la expresión "pueden exigir", lo cual es explicable dado que tratándose de establecimientos de carácter estatal los derechos pecuniarios solamente se cobrarán a quienes cuentan con capacidad de pago; respecto de las instituciones particulares, éstas tienen derecho a exigirlos como retribución del servicio prestado, pudiendo determinar, en ejercicio de su autonomía, si en algunos casos no hay lugar a su pago.

Según la norma en cuestión, el establecimiento de esos derechos procede por "razones académicas", entendidas como las relacionadas con la eficiente prestación del servicio público de educación, con función social, que igualmente busca la realización de ese derecho con arreglo a los propósitos señalados por el constituyente en el artículo 67 fundamental: formar al colombiano "en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica

permanencia en el sistema educativo. CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-544 del 13 de julio de 2006, Magistrado Ponente: Álvaro Tafur Galvis.

⁴⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA PLENA, sentencia C-654 del 22 de agosto de 2007. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

⁴⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA PLENA, Sentencia C-926 de del 6 de septiembre de 2005. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño

⁴⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-142 de 2009, citada en CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-068 del 14 de febrero de 2012, Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.; SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-492 del 12 de agosto de 1992. Magistrado ponente: José Gregorio Hernández Galindo; SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-1227 del 15 de diciembre de 2003 Magistrado ponente: Alfredo Beltrán Sierra; SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-141 del 14 de marzo de 2013. Magistrado ponente: Luís Ernesto Vargas Silva; SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-574 de diciembre de 1993, Magistrado ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz.

del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”.

Así mismo, al tenor de la disposición legal, tales derechos son “pecuniarios”, es decir, de naturaleza económica, lo cual también está en consonancia con la Constitución que los reconoce como legítima fuente de recursos para financiar el servicio educativo, autorizando su cobro en las instituciones del Estado solamente a quienes tienen capacidad de pago y no proscribiendo que los establecimientos particulares los establezcan como justa contraprestación por la capacitación brindada.

Conforme a la norma en comento, el valor de tales derechos además debe ser fijado por las “instituciones de educación superior legalmente aprobadas”, lo cual no significa que cuenten con absoluta discrecionalidad en esta materia sino que, por el contrario, deben hacerlo dentro de un régimen de libertad controlada, debiendo informar al Instituto Colombiano para la Educación Superior, ICFES, “para efectos de la inspección y vigilancia”.⁴⁷

Al facultar el cobro de derechos pecuniarios al momento del grado, el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 toma en cuenta que el servicio educativo de calidad implica unas erogaciones necesarias y además, legítimas.

Así mismo, los derechos complementarios están dirigidos a cualificar la formación académica, al conceder beneficios adicionales a los propiamente vinculados al cumplimiento del currículo académico, de forma que complementan o perfeccionan tales servicios.

En el caso de las instituciones de educación superior privadas, el cobro de derechos pecuniarios tiene un carácter retributivo del servicio educativo que prestan, dentro de los límites fijados por el Estado, dado que concurren en ejercicio de la libertad económica y de empresa e iniciativa privada⁴⁸, sin perjuicio que en sí mismas, las organizaciones privadas constituidas con este propósito no persigan un ánimo de lucro según lo prevé la ley⁴⁹ y atiendan a la función social del servicio, de forma que la facultad de establecer estos derechos no conlleve una discriminación frente a quienes cuenten con capacidades de acceder⁵⁰.

En el caso de las instituciones de educación oficiales, lo anterior debe considerar que como consecuencia de su esquema de financiación previsto principalmente en los artículos 85, 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, las universidades estatales cuentan para su funcionamiento con

⁴⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala plena, sentencia C-654 del 22 de agosto de 2007. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

⁴⁸ [L]a Carta también autoriza a las instituciones de carácter particular para cobrar a los estudiantes el pago de emolumentos con ocasión del servicio educativo prestado, lo cual deriva de la naturaleza de la actividad que desarrollan, como quiera que concurren a la prestación del servicio público de educación, en ejercicio de la libertad económica y de empresa e iniciativa privada, pudiendo recibir a cambio la justa retribución por su gestión, dentro de los límites y controles establecidos por el Estado. ⁴⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala plena, sentencia C-654 del 22 de agosto de 2007. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

⁴⁹ Artículo 98 de la Ley 30 de 1992.

⁵⁰ [L]a educación -aun la privada- debe prestarse en condiciones tales que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a ella, por lo cual repugna a su sentido de servicio público con profundo contenido social cualquier forma de trato discriminatorio o ‘elitista’ que, en virtud de un exagerado requerimiento económico, excluya por se a personas intelectualmente capaces cuyo nivel de ingresos sólo les hace posible sufragar las proporcionales contraprestaciones legalmente autorizadas que se adecuan al nivel educativo buscado, pero no cantidades extraordinarias ajenas al servicio mismo y a su categoría” CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena, Sentencia C-560 del 17 de mayo del 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

un presupuesto de ingresos y gastos cuyo recurso más importante son los aportes de la Nación y los entes territoriales según el caso, seguido por sus rentas propias; lo anterior, debe ser suficiente para cumplir con sus amplios propósitos misionales, apuntando continuamente a ampliar cobertura y elevar su calidad, lo que se articula necesariamente con los objetivos del Gobierno Nacional en materia de educación, dado que representan al Estado en su prestación directa.

Además, las universidades públicas materializan el criterio de equidad en el acceso a la educación superior⁵¹, de forma que en éstas no cobran por derechos académicos de matrícula un valor correlativo a lo que les cuesta brindar el servicio educativo, sino que dichos derechos pecuniarios se establecen en función de la condición socioeconómica de cada estudiante y su núcleo familiar, por lo que en su gran mayoría no pagan o pagan unos valores ínfimos por acceder a condiciones de alta calidad; en adición al hecho que a la universidad pública ingresa quien tiene el mérito académico para hacerlo, al margen de los recursos con que cuenta.

Con relación a lo anterior, no obstante su limitado presupuesto, las instituciones de educación superior estatales tienen provistos programas de bienestar que brindan apoyos económicos en alimentación, sostenimiento, vivienda, entre otros, para garantizar la permanencia y culminación satisfactoria del proceso de formación de los estudiantes que los requieren, en complemento del pago de derechos académicos mínimos de cara al servicio que se recibe, que es consecuencia de aplicar un sistema de matrículas basado en la equidad, donde pagan las familias que pueden hacerlo, bajo un criterio de solidaridad.

Frente a los distintos conceptos que abarcan legislativamente los derechos pecuniarios, debe tenerse en cuenta que, en el caso de las universidades públicas, dicho ingreso que es un recurso propio de aquellos enunciados en el literal c) del artículo 85 de la Ley 30 de 1992, por lo que al percibirlo no ingresa al presupuesto de la institución con una destinación específica dado que ni esta disposición ni el artículo 122 en análisis lo señalan en tal sentido, de forma que adicionalmente apalancan tanto los gastos de funcionamiento como de inversión de la institución, y es aplicado, entre otros propósitos, a sufragar los programas de bienestar estudiantil, no necesaria ni exclusivamente a pagar el costo del diploma o de una ceremonia de grado.

Según lo visto autonomía universitaria implica un legítimo margen de libertad para adelantar la dirección y manejo administrativo y financiero de la Universidad, que se manifiesta en una independencia orgánica y del gobierno universitario⁵², espacio de acción, en el que la Corte Constitucional ha entendido que se ubican la facultad de adoptar normativa propia y fijar el pago de derechos pecuniarios.

Test de proporcionalidad entre la autonomía universitaria y el derecho a la educación en la propuesta de reforma al artículo 122 de la Ley 30 de 1992

Con la anterior conceptualización de la autonomía universitaria y del derecho a la educación, para saber si lo propuesto en el Proyecto de Ley 108 de 2018 se aparta o no de los mandatos

⁵¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala plena, sentencia C-654 del 22 de agosto de 2007. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

⁵² CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena, Sentencia C-560 del 17 de mayo del 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

constitucionales, se revisarán sus medidas a la luz de los criterios fijados por la Corte Constitucional⁵³ en el *test de proporcionalidad*, dado que es el método constitucionalmente acogido para determinar cuándo una medida excede las garantías constitucionales, en lo que inicialmente se muestra como un enfrentamiento de dos asuntos de nivel constitucional.

Dado que dicho test tiene niveles de intensidad⁵⁴, se precisa que el test que se aplique a este caso debe estar en el nivel intermedio, dado que la verificación a realizar se efectuará entre las medidas legislativas a adoptar en caso de sanción del proyecto de ley del asunto y la autonomía universitaria, previa aclaración de que si bien es una garantía que tiene rango constitucional, no le ha sido reconocida la connotación de derecho fundamental. De lo indicado por el tribunal constitucional, en el test de proporcionalidad intermedio se surten las siguientes etapas de análisis:

- 1) Con relación a **finalidad** de la medida, con el fin de determinar que el propósito de la norma es *importante* en el marco de la Constitución⁵⁵.
- 2) Sobre la **idoneidad** de la medida para lograr la finalidad de las norma, de forma que sea adecuada o conducente al fin propuesto en un alto grado de probabilidad⁵⁶.
- 3) Análisis de la **necesidad** de la medida frente a la existencia de otras medidas menos gravosas pero igualmente conducentes para alcanzar el fin planteado con la norma.
- 4) Análisis de la **proporcionalidad**, de forma que se fije el balance entre los beneficios que reporte la restricción frente a los costos que implica⁵⁷.

A partir de estos criterios, se desarrolla el estudio frente a cada modificación del artículo 122 de la Ley 30 de 1992, con el fin de concluir cuáles de estas pueden ser inconstitucionales, en tanto no superan el juicio constitucional de proporcionalidad:

a) *Inciso inicial del artículo 122:*

Los derechos pecuniarios que por costos académicos **puedan** exigir las instituciones de Educación Superior, con ocasión de la prestación del servicio educativo, son los siguientes:

- a) Derechos de Inscripción;
- b) Derechos de Matrícula;
- c) Derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios;
- d) Derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente;

⁵³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena, Sentencia C-470 del 13 de junio de 2011, M.P. Nilson Pinilla Pinilla. Analizado en su aplicación frente al principio de igualdad, pero que estudia la historia del instrumento y su aplicación por la Corte en sus intensidades: BERNAL PULIDO, Carlos, El juicio de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Constitucional Colombiana. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2002. Artículo en: http://portal.uexternado.edu.co/pdf/2_icrp/elJuicioDeLaIgualdadEn-LaJurisprudencia.pdf

⁵⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena, Sentencia C-720 del 11 de septiembre de 2007, M.P. Catalina Botero Marino (en la providencia, nota al pie 15). Sobre la aplicación de este test en concreto: CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena, Sentencia C-470 del 13 de junio de 2011, Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

⁵⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala Plena, Sentencia C-470 del 13 de junio de 2011, Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

⁵⁶ *Ibidem*

⁵⁷ *Ibidem*

- e) Derechos de expedición de certificados y constancias;
- f) Derechos complementarios;
- g) Derechos de Grado.

1 Finalidad de la medida. Se cumple. La medida persigue un propósito importante a nivel constitucional, pues coincide con el artículo 67 de la norma de normas, que regula la educación como servicio y derecho apuntando al cumplimiento de sus fines, pues la propuesta legislativa busca prevenir posibles violaciones del derecho a la educación por cobro excesivo de derechos pecuniarios.

2. Idoneidad de la medida. No se cumple. La medida no es adecuada para el fin propuesto, porque al cambiar el término “razones académicas” por “costos académicos (...) con ocasión de la prestación del servicio educativo” no corrige la supuesta vaguedad intencional de la norma, dado que la actividad de la universidad es esencialmente académica, por lo que su alcance tampoco es preciso en abstracto⁵⁸, siendo en todo caso necesario definir en casos concretos qué puede considerarse un *costo académico* generado de la prestación del servicio educativo; así, por ejemplo, asegurar que se cuenta con un profesor en un aula a una hora determinada para dictar una clase y cumplir así con lo previsto en el plan de estudios en el que se encuentra matriculado un estudiante, conlleva una serie de actos previos coordinados al interior de la institución, iniciando por su selección –en las universidades públicas, abrir un concurso-, vinculación, inducción, programación académica, pago de salarios y prestaciones sociales, entre otros.

3. Necesidad de la medida. No se cumple. Como lo planteó la Corte Constitucional, el tema no está en el término que emplea la norma sino en la aplicación práctica de la misma, por lo que es del resorte de la inspección y vigilancia del servicio⁵⁹, que se encuentra en cabeza del Viceministerio de Educación Superior. Luego, ya existen medidas menos gravosas de la autonomía universitaria para asegurar el objetivo de garantía del derecho a la educación, como lo son el ejercicio del conjunto de atribuciones de la función de inspección y vigilancia.

En primer lugar, el parágrafo 1 del artículo 122 de la misma Ley 30 de 1992 fija la obligación para las instituciones de educación superior, de informar, en la actualidad al Ministerio de Educación Nacional⁶⁰, del valor de los derechos pecuniarios que ha fijado.

⁵⁸ La categoría “principios generales del derecho” es, al igual que la “equidad”, un concepto jurídico indeterminado. Se trata de una expresión que si bien designa una esfera de la realidad de la actividad judicial, no tiene un alcance preciso. Esta apertura semántica de la expresión supone, a juicio de la Corte, que en la delimitación de su alcance, las autoridades disponen de un margen de acción o apreciación. CORTE CONSTITUCIONAL, SALA PLENA, Sentencia C-284 de 13 de mayo de 2015. Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

⁵⁹ Que las universidades alteren la finalidad de los derechos de grado o se desborden en su cuantificación, tampoco es motivo para predicar la inconstitucionalidad, como quiera que se trata de un problema relacionado con la aplicación práctica de la norma, que no corresponde al control constitucional abstracto sino al de las autoridades encargadas de la inspección y vigilancia del servicio educativo. CORTE CONSTITUCIONAL, SALA PLENA, sentencia C-654 del 22 de agosto de 2007. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

⁶⁰ Lo anterior debe ser leído en conjunto con el Decreto 5012 de 2009, que modificó la estructura del Ministerio de Educación Nacional, la Ley 1324 de 2009, que reestructuró el ICFES y la ley 1740 de 2014, que modificó el artículo 51 de la Ley 30 de 1992, entre otros artículos de la Ley 30, relacionados con la función de inspección y vigilancia de la educación.

Igualmente, en desarrollo del artículo 56 de la Ley 30 de 1992, que crea el Sistema Nacional de Información de la Educación superior, el Decreto 1767 de 2006 que lo reglamenta, establece el deber de las IES de garantizar la disponibilidad de la información al SNIES, de forma completa, veraz y actualizada, según los estándares, formatos y mecanismos definidos por el Ministerio de Educación Nacional –artículos 5°, 6° y 7°-, lo que se realiza periódicamente e incluye toda la información relativa a derechos pecuniarios para el ejercicio de la función de inspección y vigilancia, de acuerdo con su reglamentación en la Resolución 20434 de 2016 modificada por la Resolución 19151 de 2017 del Ministerio de Educación Nacional.

4. Proporcionalidad de la medida. No se cumple, al desconocerse la autorregulación y auto-determinación administrativa de las universidades.

El beneficio que plantea la reforma propuesta en el inciso analizado es reducir el margen de acción de la autonomía universitaria en la fijación de los derechos pecuniarios cambiando el criterio que puede emplear la institución de educación superior, lo que es sustentado por la exposición de motivos, en la presunta arbitrariedad en el ejercicio de dicha garantía por parte de los claustros académicos al fijar los derechos de grado, y se enuncian, aunque no se explican, los derechos complementarios, que no obstante lo anterior, se aumentan en su límite permitido.

Así, la reforma plantea fijar un criterio material para adoptar los derechos pecuniarios en cada IES, de forma que todos los tipos de derechos pecuniarios admitidos según el artículo 122 de la Ley 30 deben, deben corresponder a costos académicos con ocasión de la prestación del servicio educativo.

La Corte Constitucional en la sentencia C-654 de 2007 consideró ajustados a la constitución el criterio “razones académicas” previstos en la legislación actual con relación a la delimitación de tales categorías de derechos por parte de una IES, al interpretar que ello está dentro del ámbito de autonomía de las universidades, por lo que resulta fundado que se busque recuperar los gastos en que han incurrido; lo que en el caso de las IES públicas no es proporcional al costo del servicio, ni siquiera en los derechos de grado.

Entonces, el término “razones académicas” reconoce el ámbito de acción de la autonomía en la adopción de los reglamentos a los que se sujetan tanto las autoridades del centro académico como sus estudiantes, teniendo en cuenta que tiene tanto contenido académico la decisión de definir y auto organizar las labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión; de crear y desarrollar un programa académico y fijar las condiciones para expedir el título correspondiente, como la de fijar el valor y cuantificación de todo lo anterior, de forma que la tasación de lo que vale la actividad universitaria en sus distintas manifestaciones no puede ser vista como una decisión de una naturaleza distinta a la académica o estrictamente administrativa; por el contrario, dicha valoración económica de la actividad académica, es algo que sólo le corresponde a las autoridades académicas de la institución, quienes en su labor pueden considerar diferentes criterios por demás distintos al costo académico directo de la actividad universitaria, como es el caso del criterio de equidad.

Además, el criterio de equidad en el acceso a la educación superior no se plasma exclusivamente en el mismo reglamento interno con el que se fijan los derechos pecuniarios⁶¹, porque ello entraña en igual medida, la facultad de fijar en el estatuto estudiantil estímulos que pueden otorgarse a los estudiantes como incentivo a la permanencia y finalización de sus objetivos académicos, así como en la potestad de adoptar los programas de bienestar estudiantil -que pueden comprender apoyos económicos a los estudiantes que lo requieran-, además de la prerrogativa de adoptar programas de admisión distinta a la general que materialicen tal criterio de equidad, todo ello en el marco de la autorregulación en su núcleo esencial.

Entonces, el término “razones académicas” no es indeterminado, pues equivale a la decisión de cuantificar económicamente la actividad universitaria según los tipos ya establecidos por el artículo 122 de la Ley 30, lo que es una decisión tan eminentemente académica como la de crear un programa, por ejemplo. Indicativo de lo anterior, es que en las instituciones de educación superior del Estado, las decisiones de crear un programa académico y la de fijar los derechos pecuniarios las detente la misma autoridad universitaria, el Consejo Superior o Directivo.

Además, la modificación propuesta también afecta desproporcionadamente la autodeterminación administrativa de las universidades para auto organizarse internamente y, en su marco, darse y distribuir su presupuesto sin interferencias del poder, lo que es una facultad intrínseca de la autonomía⁶², al desconocer en el esquema de ingresos y gastos que conforma el presupuesto de la institución, la posibilidad de reconocer y apalancar con los derechos pecuniarios que pueden cobrar, lo que vale la actividad que no pueda catalogarse directamente como un *costo académico* -de forma preeminente con relación a los derechos de matrícula, que también son afectados con la modificación propuesta en este inciso del artículo 122-. Como ejemplo, es tan necesario para garantizar la continuidad del servicio educativo poder sufragar el servicio de seguridad o la adopción de seguros contra todo riesgo con relación a los bienes de la IES, como la compra de dotación mobiliaria en los salones de clase, sin que en adelante quede claro cuál sería o no un *costo académico* financiable con los derechos pecuniarios previstos en el artículo 122 de la Ley 30.

Esta propuesta legislativa también desconoce que de acuerdo con sus obligaciones con el SNIES – Decreto 1767 de 2006 y artículo 1 de la 1ª de la Resolución 20434 de 2016 modificado parcialmente por la Resolución 19591 de 2017-, las IES deben aportar anualmente información financiera a la autoridad competente de inspección y vigilancia, la cual objeto de inspección como lo prevé Decreto 1767 de 2006 y la Ley 1740 de 2014 y en el marco de la cual se pueden pedir aclaraciones a las IES con relación al manejo de su presupuesto y los fines a los que pueden aplicar sus recursos.

b) Parágrafo 1 del artículo 122:

⁶¹ En las instituciones de educación superior públicas, la equidad sí se refleja directamente en estos actos y es uno de sus presupuestos, dado que los derechos académicos de matrícula sí atienden a las condiciones socioeconómicas de los estudiantes, bajo distintas fórmulas.

⁶² CORTE CONSTITUCIONAL, SALA PLENA, Sentencia C-926 del 6 septiembre de 2005. Magistrado Ponente: Jaime Córdoba Triviño.

Parágrafo 1°. **El valor de los derechos de Grado**, por ser un derecho inherente al logro académico alcanzado por la culminación de un programa de formación universitaria conforme a la ley, su valor no podrá superar el costo real de la impresión del respectivo diploma con las medidas de seguridad y protección debidas. Si se incluye costo de ceremonia, este deberá ser justificado en términos proporcionales a cada uno de los titulares del derecho, así dará a conocer mediante circular **decisión administrativa que se dará a conocer mediante circular interna, publicada en la página web de la Institución de Educación Superior, así como en lugares visibles de su planta física.**

1) **Finalidad de la medida.** Se cumple. La medida persigue un propósito altamente relevante a nivel constitucional, pues coincide con el artículo 67 de la Carta, que regula la educación como servicio y derecho apuntando al cumplimiento de sus fines, pues la propuesta legislativa busca prevenir posibles violaciones del derecho a la educación por cobro excesivo de derechos pecuniarios.

2) **Idoneidad de la medida.** No se cumple. El enunciado normativo propone catalogar “**el valor**” de los derechos de grado como derecho inherente de todo estudiante que termina materias de un plan de estudios y circunscribiendo su estimación a los costos de impresión del diploma y de la ceremonia de grado, esto último, fijado proporcionalmente según los estudiantes en proceso de grado. En complemento con lo planteado en el inciso inicial del artículo 122, tal decisión se califica como de carácter administrativo. Lo anterior, por sí mismo, no tiene la aptitud de resolver el problema de la falta de capacidad de pago de los estudiantes o de la desproporción en la fijación de tales derechos en casos concretos, porque ello parte de la forma concreta en la que se adopten y apliquen los reglamentos universitarios según lo planteó la Corte Constitucional en la sentencia C-654 de 2007.

3) **Necesidad de la medida:** No se cumple. En el ordenamiento jurídico ya existen medidas igualmente conducentes para alcanzar el fin del proyecto de ley, que resultan menos gravosas para el alcance la autonomía universitaria, que, como se expuso ampliamente en líneas anteriores, corresponden al ejercicio de las atribuciones de inspección y vigilancia de la educación, teniendo en cuenta que la Universidad ya tiene el deber legal y reglamentario de informar al Ministerio de Educación Nacional sobre los actos por los que adopta sus derechos pecuniarios y sobre la forma en que aplica sus recursos, de acuerdo con sus obligaciones con el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES –Artículo 56 de la Ley 30 de 1992, reglamentado por el Decreto 1767 de 2006 y la Resolución 20434 de 2016 modificada por la Resolución 19151 de 2017 del Ministerio de Educación Nacional.

Además, debe valorarse que quien cumple con los reglamentos académicos tiene derecho a graduarse⁶³. Con relación a la adopción razonable y proporcional de los derechos de grado por parte de las IES dentro de lo establecido en el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y su exigibilidad cuando no exista capacidad de pago, esto hace parte de análisis que deben hacerse en cada caso por parte de las IES y eventualmente el juez, ya que es claro, según los criterios ya fijados por la jurisprudencia, que las universidades tienen prohibido actuar arbitrariamente⁶⁴.

4) **Proporcionalidad de la medida.** No se cumple. Al margen que la redacción de este parágrafo, que desde su inicio no tiene la aptitud de proteger el derecho a la educación, calificar

⁶³ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-426 del 17 de mayo de 2011. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez.

⁶⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-870 del 11 de julio de 2000. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

legalmente la fijación de los derechos de grado por parte de las universidades, como una decisión exclusivamente administrativa, afecta desproporcionadamente la autonomía universitaria en su autorregulación y autodeterminación administrativa, porque se trata en todo evento de una decisión académica y porque compromete la autonomía presupuestal de las universidades, como se planteó respecto del enunciado inicial del artículo 122 de la Ley 30 de 1992, por lo que se remite a la exposición que se realiza en el numeral 4) del test de proporcionalidad del inciso inicial del artículo 122.

c) Parágrafo 2 del artículo 122:

*Parágrafo 2°. Las Instituciones de Educación Superior legalmente aprobadas fijarán el valor de todos los derechos pecuniarios de que trata este artículo y aquellos destinados a mantener un servicio médico asistencial para los estudiantes. En todo caso, quienes carezcan de capacidad económica para sufragarlos, no se les podrá exigir su pago y conservan **conservarán** el derecho a graduarse. Estos valores deberán informarse al Viceministerio de Educación Superior para efectos de la inspección y vigilancia, de conformidad con la presente ley.*

1) **Finalidad de la medida.** Se cumple. La medida persigue un propósito importante a nivel constitucional, pues coincide con el artículo 67 de la norma de normas, que regula la educación como servicio y derecho apuntando al cumplimiento de sus fines, pues la propuesta legislativa busca prevenir posibles violaciones del derecho a la educación por cobro excesivos de derechos pecuniarios.

2) **Idoneidad de la medida.** No se cumple. Como se planteó en el segundo aparte de este documento, la corte constitucional ha entendido que faceta *derecho deber* es consustancial a la efectividad del derecho de educación. En tal sentido, la Corte Constitucional ha clarificado que **el otorgamiento del título se constituye como parte del núcleo esencial del derecho a la educación, siempre y cuando el aspirante haya cumplido la totalidad de los requisitos, que en virtud de la facultad de autorregulación que tienen los entes de educación superior, hayan establecido**⁶⁵.

Relevar a priori, a todo estudiante de cancelar todo tipo de derechos pecuniarios –se advierte que el parágrafo 2 no se refiere sólo a los derechos de grado–, siempre que alegue que no tiene capacidad para pagarlos, es restarle desde la ley el carácter vinculante que tiene el reglamento interno para los estudiantes y el papel que cumple su acatamiento en el proceso de formación. Téngase en cuenta que la jurisprudencia constitucional ya había declarado la legitimidad del cobro de derechos pecuniarios a los estudiantes, lo que per se desde el reglamento universitario no viola el derecho a la educación, entendiéndose que en el caso ello implica una armonización concreta a favor del derecho del estudiante⁶⁶; más cuando en las instituciones de educación superior públicas, los estudiantes están en su gran medida relevados de cancelarlos, de acuerdo con su situación socioeconómica.

3) **Necesidad de la medida.** No se cumple. En el ordenamiento jurídico ya existen medidas igualmente conducentes para alcanzar el fin del proyecto de ley, que resultan menos gravosas para el alcance la autonomía universitaria, que, como se expuso ampliamente en líneas anterior, corresponden al ejercicio de las atribuciones de inspección y vigilancia de la educa-

⁶⁵ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-426 del 17 de mayo de 2011. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez.

⁶⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, Sala plena, sentencia C-654 del 22 de agosto de 2007. Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

ción, teniendo en cuenta que la Universidad ya tiene el deber legal y reglamentario de informar al Ministerio de Educación Nacional sobre los actos por los que adopta sus derechos pecuniarios y sobre la forma en que aplica sus recursos, de acuerdo con sus obligaciones con el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES –Artículo 56 de la Ley 30 de 1992, reglamentado por el Decreto 1767 de 2006 y la Resolución 20434 de 2016 modificada por la Resolución 19151 de 2017 del Ministerio de Educación Nacional-.

Además, debe valorarse que quien cumple con los reglamentos académicos es quien tiene derecho a graduarse⁶⁷. Con relación a la adopción razonable y proporcional de los derechos de grado por parte de las IES dentro de lo establecido en el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y su exigibilidad cuando no exista capacidad de pago, esto hace parte de análisis que deben hacerse en cada caso por parte de las IES y eventualmente el juez, ya que según los criterios ya fijados por la jurisprudencia, es claro que las universidades tienen prohibido actuar arbitrariamente⁶⁸.

4) **Proporcionalidad de la medida.** No se cumple. La medida afecta desproporcionadamente la autonomía universitaria en su autorregulación, pues le resta toda la efectividad a los reglamentos universitarios que fijen algún tipo de derechos pecuniarios a cargo de los estudiantes, los cuales tienen un contenido académico tanto en lo que se refiere a las condiciones de ingreso, permanencia y egreso de un programa académico como en la valoración económica de dicha actividad, teniendo en cuenta que el parágrafo 2° condiciona todo el artículo, no sólo el literal e) que se refiere a los derechos de grado que fue sobre el que recayó la sentencia C-654 de 2007 de la Corte Constitucional, en lo relativo a la prevalencia del derecho a la educación en casos concretos en los que la capacidad económica.

c) Parágrafo 3 del artículo 122:

Parágrafo 3°. El Viceministerio de Educación Superior, fijará unos criterios materiales para concretar los denominados derechos complementarios, cuyos valores no deberán exceder del 25% del valor de la matrícula.

1) **Finalidad de la medida.** Se cumple. La medida persigue un propósito importante a nivel constitucional, pues coincide con el artículo 67 de la norma de normas, que regula la educación como servicio y derecho apuntando al cumplimiento de sus fines, pues la propuesta legislativa busca prevenir posibles violaciones del derecho a la educación por cobro excesivos de derechos pecuniarios.

2) **Idoneidad de la medida.** No se cumple. La fijación de criterios materiales para la determinación de los derechos complementarios guarda relación directa con el propósito de la norma, dado que a diferencia de los demás derechos pecuniarios enlistados en el artículo 122 de la Ley 30 de 1992, no existe a nivel legislativo una pauta para su determinación; sin embargo, la ampliación del límite de las IES para su adopción al 25% del valor de los derechos complementarios no guarda ninguna relación con las finalidades del proyecto de Ley. Ahora, téngase en cuenta que la norma en sí no adopta tales criterios.

⁶⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-426 del 17 de mayo de 2011. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez.

⁶⁸ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-870 del 11 de julio de 2000. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

3) **Necesidad de la medida.** No se cumple. En el ordenamiento jurídico ya existen medidas igualmente conducentes para alcanzar el fin del proyecto de ley, que resultan menos gravosas para el alcance la autonomía universitaria, que, como se expuso ampliamente en líneas anteriores, corresponden al ejercicio de las atribuciones de inspección y vigilancia de la educación, teniendo en cuenta que la Universidad ya tiene el deber legal y reglamentario de informar al Ministerio de Educación Nacional sobre los actos por los que adopta sus derechos pecuniarios y sobre la forma en que aplica sus recursos, de acuerdo con sus obligaciones con el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES –Artículo 56 de la Ley 30 de 1992, reglamentado por el Decreto 1767 de 2006 y la Resolución 20434 de 2016 modificada por la Resolución 19151 de 2017 del Ministerio de Educación Nacional.

Además, debe valorarse que quien cumple con los reglamentos académicos tiene derecho a graduarse⁶⁹. Con relación a la adopción razonable y proporcional de los derechos de grado por parte de las IES dentro de lo establecido en el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 y su exigibilidad cuando no exista capacidad de pago, esto hace parte de análisis que deben hacerse en cada caso por parte de las IES y eventualmente el juez, ya que es claro, según los criterios ya fijados por la jurisprudencia, que las universidades tienen prohibido actuar arbitrariamente⁷⁰.

4) **Proporcionalidad de la medida.** No se cumple. Deferir al Gobierno Nacional la definición de los criterios materiales con los que las IES pueden establecer los derechos complementarios, viola la reserva legal que existe en materia de educación, pues el parámetro mínimo para definir el contenido de dichos derechos, se está remitiendo al Ejecutivo.

En tal orden, trasgredir la reserva legal en educación, comporta una restricción ilegítima a la autonomía universitaria porque un reglamento no es la vía para fijar directamente tal criterio, debe ser una ley de origen parlamentario la que fije los parámetros mínimos para el ejercicio de la potestad reglamentaria, según las consideraciones sobre este asunto en el primer aparte de este documento. Lo anterior, es más ostensible cuando el ejercicio de estas facultades por parte del Viceministerio de Educación Superior, será el parámetro para el ejercicio de la función de inspección y vigilancia por parte del mismo ente.

Como ejemplo de lo anterior, se hallan las consideraciones de la Corte Constitucional en la sentencia C-162 de 2008 que analizó la constitucionalidad del artículo 9 (parcial) de la Ley 749 de 2002, que delegaba en cabeza del Gobierno Nacional la definición de los estándares mínimos de calidad de los programas de formación técnica profesional y tecnológica y los criterios para la evaluación de los mismos, norma que fue declarada inexecutable por violación de la reserva legal en materia educativa y la autonomía universitaria. De este pronunciamiento se resalta el siguiente aparte:

Ahora bien, junto con las reservas puntuales de ley señaladas en el texto constitucional a las que se ha hecho referencia, esta Corporación ha sostenido que corresponde a la ley regular los aspectos centrales de la educación.

Esta postura ha sido defendida en recientes pronunciamientos de esta Corporación, así en la sentencia C-852 de 2005 se sostuvo:

⁶⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-426 del 17 de mayo de 2011. Magistrado Ponente: Juan Carlos Henao Pérez.

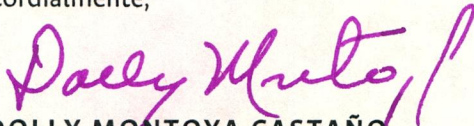
⁷⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA DE REVISIÓN, Sentencia T-870 del 11 de julio de 2000. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.

Por consiguiente, en razón de la cláusula general de competencia legislativa, y más aún cuando existen específicas reservas de ley en una materia, no es posible que el legislador, por fuera de las condiciones que excepcionalmente le permiten conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley, traslade al gobierno la facultad de regulación sobre determinada materia. Cuando ello ocurre, porque se defiere al reglamento la regulación de una materia, **sin que la propia ley fije los parámetros mínimos que permitan el ejercicio de la potestad reglamentaria**, habría una "deslegalización" contraria a la Constitución, debido a que contenidos que de acuerdo con ésta son propios de la ley serían adoptados por el gobierno, formalmente en ejercicio de su potestad reglamentaria, pero en realidad, en desarrollo de una facultad de regulación que le habría sido conferida por la ley, para desarrollar de manera autónoma y con unos inexistentes o muy tenues referentes legislativos, una materia cuya regulación, de acuerdo con la Constitución, debe hacerse en la propia ley, sin perjuicio del ámbito propio del reglamento.

Existe por lo tanto en materia educativa una estricta vinculación del reglamento a la ley, es decir el papel del reglamento es desarrollar y precisar la ley y no llenar los vacíos legales, pues tal como ha dicho esta Corporación "el ejercicio de la potestad reglamentaria requiere la existencia previa de un contenido o una materia legal que pueda ser reglamentada"⁶, por lo tanto, a diferencia de lo previsto en el ordenamiento constitucional anterior, la potestad reglamentaria carece de un ámbito normativo autónomo⁷¹.

Lo anterior, sin perjuicio que la IES que sea llamada a rendir cuentas en ejercicio de la función de inspección y vigilancia en materia de adopción y cobro de derechos pecuniarios deba atender íntegramente el requerimiento del Ministerio de Educación Nacional, lo que ya tiene marco normativo suficiente, porque para ello fue expedida la Ley 1740 de 2014.

Cordialmente,



DOLLY MONTOYA CASTAÑO
Rectora

⁷¹ CORTE CONSTITUCIONAL, SALA PLENA, Sentencia C-162 del 21 de febrero de 2008. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.