

Sentencia C-535/17

INSTRUMENTOS PARA FACILITAR Y ASEGURAR LA IMPLEMENTACION Y DESARROLLO NORMATIVO DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA- Procedimiento legislativo especial para la paz (*fast track*) y facultades presidenciales para la paz/**INSTRUMENTOS PARA FACILITAR Y ASEGURAR LA IMPLEMENTACION Y DESARROLLO NORMATIVO DEL ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACION DEL CONFLICTO Y CONSTRUCCION DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA-**Régimen transitorio para acreditación en alta calidad de programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)

Con el fin de decidir acerca de la exequibilidad del Decreto 892 de 2017 “por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”, la Sala debe resolver si aquel fue expedido en uso estricto de las facultades legislativas extraordinarias conferidas en el Acto Legislativo 01 de 2016. Abordado ello y ante su respuesta afirmativa, entra a hacer el cotejo entre el decreto expedido y el contenido de la Carta. Con el fin de determinar ambas cuestiones la Sala adopta la siguiente metodología. En primer lugar, realiza una introducción acerca de la facultad de producción legislativa del Presidente de la República, con énfasis en aquella que tiene origen en el Acto Legislativo 01 de 2016. Para ese efecto recuerda la jurisprudencia que condensa los límites y subreglas aplicables a este tipo de normas. En segundo lugar, con fundamento en el contenido y alcance de la delegación legislativa prevista por el artículo 2º de dicho acto legislativo, recuerda cuáles son las condiciones que deben cumplirse para que un asunto resulte susceptible de ser regulado a través de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente por dicha enmienda constitucional. En tercer lugar, la Sala se refiere a los derechos a la igualdad y a la educación en general y, en particular, a los programas académicos que buscan formar para educar, su relevancia en zonas geográficas vulnerables, la importancia de la calidad en el marco del respeto a la autonomía universitaria y su relación con la paz. Finalmente, a partir de las reglas y conclusiones que se derivan de los análisis precedentes, se resuelve declarar exequible el decreto objeto de estudio, a excepción del inciso segundo del artículo 1º que se declara exequible en el entendido de que la previsión allí contenida se predica solamente de los programas que se ofrezcan en los municipios priorizados.

PRINCIPIO DE SEPARACION DE PODERES-Estimula el ejercicio del poder limitado y evita su concentración

HABILITACION LEGISLATIVA AL GOBIERNO NACIONAL- Carácter excepcional y delimitado

En el caso de las facultades legislativas presidenciales, se trata de prerrogativas que no corresponden a la regla general en un Estado Social y Democrático de derecho. En efecto, el primer elemento que define la concesión de facultades extraordinarias al Presidente es su carácter excepcional, con independencia de la fuente que prevé la habilitación. Esta es la base sobre la que se ha estructurado el conjunto de normas que regulan la función excepcional del Ejecutivo como Legislador y ha dado origen tanto a sus límites como a sus parámetros interpretativos. En esa medida, tal característica sustenta el control jurisdiccional de los decretos leyes o de los decretos legislativos.

CONTROL JUDICIAL A LAS FACULTADES PRESIDENCIALES EXTRAORDINARIAS-Incorpora un análisis material

Las facultades legislativas extraordinarias del Presidente de la República precisan un control judicial que verifique que su ejercicio sea temporal y materialmente ajustado a la habilitación en su favor.

HABILITACION LEGISLATIVA AL GOBIERNO NACIONAL- Limitaciones de carácter material

En la misma norma superior [Artículo 150 de la Constitución Política] concurren precisas limitaciones de carácter material a la habilitación legislativa extraordinaria, las cuales apuntan a verificar que: (i) lo regulado se ajuste a los fines trazados por la norma habilitante y responda en forma directa, objetiva, estricta, suficiente e inconfundible a ellos; (ii) la actividad de producción normativa del Ejecutivo esté respaldada en su marco de acción excepcional, aspecto que puede verificarse de manera precisa con la literalidad del texto habilitante, por lo tanto, están proscritos la analogía o los métodos extensivos de interpretación para entender su competencia; (iii) respete las exclusiones al ejercicio de las facultades extraordinarias, como lo son las materias sujetas a reserva estricta de ley y las prohibiciones regulatorias que se incluyen en las normas de facultades. Sin embargo, tratándose de potestades otorgadas mediante actos legislativos, este límite cede en la medida en que se ha considerado que el Congreso, cuando actúa como poder constituyente derivado, tiene competencias para hacer excepciones sobre la reserva de ley, por lo que puede conferir facultades reservadas al trámite democrático parlamentario e incluso adjudicar al Presidente temas que habrían de desarrollarse mediante leyes estatutarias; y (iv) con independencia de la fuente que contiene la facultad, su ejercicio sea eminentemente excepcional, es decir que responda al carácter imperioso de la intervención regulatoria del Ejecutivo, por la urgencia de la coyuntura o la necesidad de su experticia, lo que explica que el mecanismo legislativo ordinario no puede darles una respuesta expedita.

HABILITACION LEGISLATIVA AL GOBIERNO NACIONAL- Parámetros de control constitucional

Alrededor de los límites temporales y materiales a las facultades legislativas excepcionales del Presidente de la República, se estructura el control constitucional con el fin de asegurar la conexidad de los decretos con la norma habilitante, en lo que a plazos de ejecución y materias por regular se refiere. Además, por esa vía, el control de constitucionalidad del ejercicio de estas potestades implica la guarda de la organización del Estado Social y Democrático de Derecho, debido a que es la única garantía para asegurar las libertades personales de los asociados, así como la vigencia de la separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Competencia de la Corte Constitucional en la revisión de los decretos dictados al amparo del artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016 comprende aspectos formales y asuntos de índole sustantivo

La jurisprudencia de esta Corte ha indicado que su función con respecto al control de constitucionalidad de los decretos expedidos en virtud del artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2016, recae sobre los aspectos formales relativos a la competencia del Presidente para regular el asunto, y sobre aquellos asuntos de índole sustantiva derivados de la necesidad de verificar la conexidad entre la materia regulada y la implementación del Acuerdo, como las restricciones derivadas de la vigencia del principio de separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Competencia gubernamental

Los decretos con fuerza de ley que implementen el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera deben ser adoptados por el Presidente de la República. Sobre el particular, se resalta que la competencia adscrita es de carácter gubernamental, de modo que los decretos extraordinarios deben dar cumplimiento a lo previsto en el inciso tercero del artículo 115 de la Constitución, según el cual el Presidente y el ministro o director de departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Temporalidad

El decreto respectivo debe haber sido expedido dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016. La entrada en vigor del Acto Legislativo 1 de 2016 fue reconocida mediante la sentencia C-160 de 2017, según la cual, dado que el proceso de refrendación se cumplió a cabalidad el 30 de noviembre de 2016, el término de 180 días calendario de vigencia de las facultades legislativas para la paz comenzaron a contarse a partir del 1° de diciembre de 2016. Esto quiere decir que las

facultades legislativas para la paz sólo podrán ser ejercidas hasta el día 29 de mayo de 2017.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Límites materiales

El contenido del decreto correspondiente debe tener como objeto facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo del Acuerdo Final. Esto quiere decir que debe acreditarse el cumplimiento de los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente entre el decreto y el Acuerdo así como de necesidad estricta, aspectos que implican una carga argumentativa para el Presidente cuando adopta la normativa extraordinaria.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de conexidad objetiva

La conexidad objetiva se refiere a la necesidad de que el Gobierno demuestre de manera genérica un vínculo cierto y verificable entre un contenido del Acuerdo Final y la materia del decreto respectivo. La regla fijada en el Acto Legislativo determina que dichos decretos deben servir para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo. Ello quiere decir que son desarrollos del mismo, lo que implica que no puedan regular materias diferentes o que rebasen el ámbito de aquellos asuntos necesarios para su desarrollo.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de conexidad estricta o juicio de finalidad

La conexidad estricta, que también puede denominarse como un juicio de finalidad o conexidad teleológica, se refiere a la carga argumentativa para el Gobierno, consistente en demostrar que el objetivo del desarrollo normativo contenido en el decreto pretende de manera precisa implementar un aspecto definido y concreto del Acuerdo. En efecto, se trata de una relación directa entre la regulación expedida y el aspecto específico del Acuerdo, identificado por el Gobierno, lo que descarta vínculos accidentales o accesorios como justificaciones del ejercicio de las Facultades Presidenciales para la Paz.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Valoración de la conexidad estricta

La valoración de la conexidad estricta supone una labor en dos niveles: externo e interno. En el primero, el Gobierno deberá identificar cuál es el contenido preciso del Acuerdo que es objeto de implementación. De tal forma, se vería incumplido el requisito (i) si el gobierno no identifica de manera exacta el contenido del Acuerdo Final que pretende desarrollar, o (ii) si no existe un vínculo verificable entre esa materia precisa y los contenidos del decreto respectivo, de manera que la norma extraordinaria regule asuntos diferentes a los del Acuerdo Final, los cuales deben ser en toda circunstancia tramitados a través del procedimiento legislativo ordinario. En

el segundo, el gobierno debe mostrar el vínculo entre las motivaciones del uso de las Facultades Presidenciales para la Paz y la regulación efectivamente expedida. Por ende, se incumplirá esta condición cuando las motivaciones expuestas por el gobierno no guarden coherencia con lo efectivamente regulado.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de conexidad suficiente

La conexidad suficiente está relacionada con el grado de estrecha y específica proximidad entre la regulación prevista en el decreto respectivo y el contenido preciso del Acuerdo que se pretende implementar. En efecto, bajo el presupuesto de conexidad suficiente, la proximidad entre la regulación y el aspecto concreto del Acuerdo por sí sola demuestra el vínculo. En consecuencia, las argumentaciones del Gobierno que sean genéricas y las relaciones incidentales o indirectas entre el decreto correspondiente y el contenido preciso del Acuerdo, desconocerán la conexidad suficiente e implicarán un ejercicio excesivo de las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 1 de 2016, pues no mostrarían un vínculo indiscutible entre la legislación extraordinaria y la materia específica e identificada del Acuerdo Final que se supone que el gobierno pretende desarrollar o implementar.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Requisito de necesidad estricta

El límite que se deriva del principio de separación de poderes y la vigencia del modelo constitucional democrático es el de necesidad estricta. Como se ha expuesto a lo largo de esta sentencia, el carácter limitado de la habilitación legislativa extraordinaria se explica en el origen derivado que tienen las facultades de producción normativa del Presidente. Esta naturaleza se fundamenta, a su vez, en el déficit de deliberación y de representatividad de las minorías políticas que es connatural a la adopción de los decretos con fuerza de ley, pero que se compensa en el debate en el Congreso al conceder con precisión y claridad la autorización legislativa al Presidente [...] Esta condición de excepcionalidad exige al Gobierno hacer una demostración en dos niveles (i) que el trámite legislativo ordinario no es idóneo para regular la materia objeto del decreto, y (ii) que el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2016 tampoco cumple con tal idoneidad. Por ende, el requisito de necesidad estricta exige que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tenga carácter urgente e imperioso, de manera tal que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sean ordinarios o especiales. Este requerimiento se vería incumplido si existe evidencia de que cualquiera de los dos procedimientos legislativos –el ordinario o el especial para implementar el Acuerdo Final- puede generar resultados parecidos en tiempos similares.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Asuntos expresamente excluidos

El último grupo de limitaciones versa sobre los asuntos expresamente excluidos de la regulación mediante la habilitación legislativa extraordinaria. El artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2016 determina que dichas facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos. Conforme a esta restricción, se tiene que el Congreso, en ejercicio de su poder de reforma constitucional, concluyó inequívocamente que determinados asuntos -en razón a su relevancia, jerarquía normativa o por estar sujetos a requisitos constitucionales agravados para su aprobación- debían estar excluidos de la habilitación legislativa extraordinaria que, se insiste, carece de instancias para la deliberación democrática previa a la expedición de la respectiva norma

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Exclusión de asuntos sometidos a reserva estricta de ley

Tampoco resultará válida desde la perspectiva constitucional, la utilización de la habilitación legislativa extraordinaria para la regulación de asuntos que, por su naturaleza, requieren de la mayor discusión democrática posible y que, por lo mismo, están sometidos a reserva estricta de ley. Al respecto, debe resaltarse que en la sentencia C-699 de 2016, la Corte definió que el establecimiento de las facultades extraordinarias por parte del Acto Legislativo 1 de 2016 no tenía un alcance tal que reformase el diseño constitucional de competencias para la producción normativa. Por esta razón, concurrían límites implícitos a dicha habilitación, vinculados con la reserva de ley.

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Ámbito de validez

La validez de los decretos dictados conforme al artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2016 consiste en servir de medios para la implementación del Acuerdo respecto de aquellos asuntos eminentemente instrumentales y que, por lo mismo, no están supeditados a la comprobación de un grado de deliberación democrática suficiente. Por el contrario, cuando se trate de materias propias del Acuerdo que han sido consideradas como de reserva estricta de ley y, por esa razón, requieren de dicho grado de deliberación, entonces deberá hacerse uso del trámite legislativo, bien sea ordinario o especial.

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Juicio o test de igualdad/PRINCIPIO A LA IGUALDAD-Test de proporcionalidad

De conformidad con la jurisprudencia constitucional y el derecho comparado, el abordaje sobre el principio de igualdad puede hacerse con dos enfoques complementarios. El primero es el test o juicio de proporcionalidad y el segundo es el test de igualdad. Sobre el primero, la jurisprudencia determinó que en este “el juez estudia (i) si la medida es o no “adecuada”, esto es, si ella constituye un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido; luego (ii) examina si el trato diferente es o no “necesario” o “indispensable”, para lo cual debe el funcionario analizar si existe o no otra medida que sea menos onerosa, en términos del sacrificio de un derecho o un valor constitucional, y que tenga la virtud de alcanzar con la misma eficacia el fin propuesto. Y, (iii) finalmente el juez realiza un análisis de “proporcionalidad en estricto sentido” para determinar si el trato desigual no sacrifica valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con la medida diferencial”. Respecto al test de igualdad, la sentencia [C-093 de 2001] determinó que este se encarga de determinar el grado de severidad con la que debe ser analizada la medida.

PRINCIPIO DE IGUALDAD-Carácter relacional/PRINCIPIO DE IGUALDAD-Razonabilidad de la norma

[La] naturaleza [del principio de igualdad] es eminentemente relacional, de modo que inevitablemente deriva en la comparación entre personas o grupos de personas. Al rastrear los criterios de comparación, la Sala Plena aclaró que es posible verificar una clasificación hecha por el Legislador a partir de determinar si esta es (i) racional al incluir “a todas las personas en similar situación”, o (ii) irracional si ninguna de las personas incluidas tiene relación con los fines de la disposición normativa. Ahora bien, existen casos en los que la racionalidad sobre la clasificación hecha por el Legislador es debatible. Sucede cuando la medida en cuestión es (i) infra-inclusiva de modo que no incluye a todas las personas ubicadas en similar situación a la luz del fin buscado por la norma; (ii) sobre-inclusiva por incluir personas colocadas en situación diferente a la luz del fin buscado; o (iii) sobre-inclusiva e infra-inclusiva simultáneamente por excluir personas en situación similar e incluir a otras que no tienen condición semejante. De esta forma, la sentencia concluyó que no se trata de exigir al legislador congruencia perfecta sino razonable “entre el criterio de diferenciación y la delimitación del ámbito de las clases resultantes de dicho criterio”.

JUICIO DE IGUALDAD-Principios constitucionales

El juicio de igualdad ha de concretarse sobre cuatro principios constitucionales. En primer lugar, el trato idéntico a personas en idénticas circunstancias. En segundo lugar, el trato enteramente diferenciado a personas en situaciones sin ningún elemento en común. En tercer lugar, el trato paritario a quienes presenten similitudes y diferencias cuando las similitudes sean más relevantes que las diferencias. Por último, el trato diferenciado a aquellos en una posición en parte similar y en parte distinta, en la que las diferencias sean más relevantes.

JUICIO INTEGRADO DE IGUALDAD-Etapas

El test de igualdad es un mecanismo para establecer si “el tratamiento diferente que un precepto dispensa a dos supuestos de hecho se ajusta al principio de igualdad”. De esta manera, una vez son establecidos supuestos fácticos comparables es posible proceder con lo que se ha denominado juicio integrado. Este se efectúa en tres pasos: “(i) el análisis de la adecuación de la medida al fin perseguido, es decir, la determinación de si ella constituye un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido; (ii) el examen de la necesidad de la medida diferenciadora, para lo cual se debe establecer si existe otra medida que sea menos onerosa en términos del sacrificio de un derecho o un valor constitucional, y que tenga la virtud de alcanzar con la misma eficacia el fin propuesto; y (iii) el estudio de la proporcionalidad en estricto sentido de la medida, con el objeto de determinar si el trato desigual materia de control no sacrifica valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con ella”. De este modo, vemos que para el juicio integrado son necesarios tanto el juicio de proporcionalidad como el test de igualdad.

PRINCIPIO DE IGUALDAD RESPECTO A ENTIDADES TERRITORIALES-Enfoques

En la jurisprudencia constitucional es posible establecer dos enfoques sobre el principio a la igualdad con respecto a las entidades territoriales. Estos se diferencian entre sí por la naturaleza jurídica de los sujetos en comparación. El primer criterio analiza la igualdad desde el punto de vista de los habitantes de la entidad territorial, por lo que se concentra en examinar cómo una medida sobre un municipio, departamento o distrito, afecta al grupo de personas que habitan en él. El segundo criterio se enfoca en comparar a las entidades territoriales, lo que quiere decir que su examen recae en determinar cómo una disposición puede afectar de manera distinta a varias entidades.

DERECHO A LA EDUCACION-Factor de desarrollo humano

La educación es un instrumento para el desarrollo humano y social a través del cual se adquieren “las herramientas necesarias para el desenvolvimiento en el medio cultural en que se habita”. Aproxima a las personas al estado de las discusiones en el campo del conocimiento, la ciencia, la técnica y difunde los demás bienes de la cultura que le permiten al individuo interactuar y aportar a la colectividad de la que es parte. Esta Corporación ha resaltado en varias oportunidades que la educación no solo impulsa los valores sociales relacionados con la cultura, el desarrollo y el conocimiento, sino que también busca la concreción de metas personales que apuntan a la realización de cada ser humano y a “potenciar el ejercicio de otros derechos como la igualdad de oportunidades, el trabajo, los derechos de participación política, la seguridad social y el mínimo vital, por mencionar solo algunos”.

ACCESO A LA EDUCACION-Problemas de acceso en el campo

En el caso colombiano, el conflicto armado ha imposibilitado el acceso al servicio educativo de personas radicadas en el campo. La dinámica del desplazamiento ha estimulado las diferencias y los desequilibrios educativos entre las zonas rurales y urbanas. El afianzamiento de la violencia y la debilidad del Estado supuso la ampliación de las brechas entre el campo y la ciudad, más marcadas aún en los escenarios en los que se registró en forma más permanente el conflicto armado [...] Las cifras de acceso, cobertura, permanencia y calidad en las zonas rurales, muestran un abandono institucional a partir del cual en relación con la educación se presentan “problemas para ejercer a este derecho que afectan especialmente a niños, niñas y adolescentes que habitan en zonas rurales”, entre otras comunidades vulnerables.

EDUCACION-Derecho y servicio público con función social

La educación ha sido reconocida en el artículo 67 de la Constitución de 1991 en una doble dimensión: como un servicio público y un derecho. Dicha consagración garantiza a los ciudadanos el acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica, como a los demás bienes y valores de la cultura, en consonancia con los fines y valores constitucionales del Estado Social y Democrático de Derecho. La educación como servicio público, exige del Estado acciones concretas para garantizar su prestación eficaz y continua a todos los habitantes del territorio nacional. Los principios que rigen su prestación son la universalidad, la solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. Con respecto a su faceta como derecho, si bien la educación está relacionada como un derecho social, económico y cultural en el texto constitucional, tanto el artículo 44 de la Carta en el caso de los niños, como la jurisprudencia de esta Corporación en el caso de los adultos, lo reconocen como un derecho fundamental, aunque tenga componentes progresivos.

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

DERECHO A LA EDUCACION-Gratuidad

La Corte concluyó que la gratuidad es una obligación que se predica del derecho a la educación pública en cualquiera de sus niveles, en la medida que se trata de un mecanismo para lograr la accesibilidad de todos a este bien social. En este sentido, “el cobro de derechos académicos resulta incompatible con el principio de gratuidad universal de la educación en el nivel de primaria, comoquiera que se trata de una obligación inequívoca e inmediata del Estado.”. Sin embargo, la providencia aclaró que debido al carácter progresivo de la educación secundaria y superior, el cobro de derechos académicos podía ser compatible con la obligación del Estado de implementar progresivamente la gratuidad en los niveles de enseñanza secundaria y superior.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA EDUCACION-Relación con la dignidad humana y otros derechos

La sentencia C-520 de 2016 amplió el carácter del derecho a la educación a partir de su relación con la dignidad humana y de su facultad para potenciar el ejercicio de otros derechos como la igualdad de oportunidades, el trabajo, los derechos de participación política, la seguridad social y el mínimo vital de las personas en edad adulta.

DERECHO A LA EDUCACION-Carácter fundamental de toda la población sin distinción por razón de la edad

La Corte Constitucional sostuvo durante una primera etapa que para los menores de edad tenía un carácter de fundamental y gratuito, mientras que para los adultos tenía un contenido prestacional y programático. Sin embargo, la sentencia C-520 de 2016 abrió el espectro de aplicación de este derecho al determinar que, a pesar de su carácter progresivo, la educación es un derecho fundamental que no puede estar limitado por la edad de las personas.

EDUCACION SUPERIOR-Goza de los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, que son comunes a la enseñanza en todas sus formas y en todos los niveles

La Observación General N° 13 del Comité DESC, dedica un capítulo al derecho a la educación superior en desarrollo del apartado c) del párrafo 2 del artículo 13 del Pacto. Según lo anotado en ella, en este nivel, el derecho a la educación también tiene los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, que son comunes a los esquemas de enseñanza. Sin embargo, este documento plantea que una de las principales diferencias que tiene el derecho a la educación en este nivel, es que la accesibilidad no es universal como en los programas educativos básicos pues “la enseñanza superior no ‘debe ser generalizada’, sino sólo disponible ‘sobre la base de la capacidad’, capacidad que habrá de valorarse con respecto a los conocimientos especializados y la experiencia de cada cual”.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Contenido

La jurisprudencia constitucional ha establecido de manera pacífica que la autonomía universitaria es una garantía de funcionamiento del servicio público de educación superior. Asegura su enfoque académico y, con ello, la realización de los fines que están asociados a ella. La autonomía universitaria está sometida a los postulados constitucionales con los que comparte jerarquía normativa y con los que debe ser armonizada, y también a la ley, siempre que esta no la vacíe. Esta Corporación ha reconocido que las libertades que implica se concentran en los “temas académicos, enfoques ideológicos, de manejo administrativo y financiero [con el objetivo de que] no sean objeto de intervención estatal, teniendo las instituciones libertad de

acción, siempre bajo los parámetros establecidos por la Constitución y la Ley”.

DERECHO A LA EDUCACION-Calidad

La calidad del servicio educativo se ha entendido como una materia sometida a la cláusula general de competencia legislativa y a la reserva general de ley, por lo que su regulación compete en exclusiva al Legislador, que diseña el marco de acción de vigilancia y control al Gobierno nacional.

REGISTRO CALIFICADO-Concepto

El registro calificado es una condición para poder “ofrecer y desarrollar un programa académico de educación superior que no esté acreditado en calidad” y opera como un mecanismo para asegurar mínimos de calidad en la educación profesional. Según la definición normativa, “el registro calificado es el instrumento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior mediante el cual el Estado verifica el cumplimiento de las condiciones de calidad por parte de las instituciones de educación superior.// Compete al Ministerio de Educación Nacional otorgar[lo] (...) mediante acto administrativo debidamente motivado en el que se ordenará la respectiva incorporación en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES, y la asignación del código correspondiente”.

REGISTRO CALIFICADO Y VALORACION DE CALIDAD DE PROGRAMAS CURRICULARES DE EDUCACION SUPERIOR-Licenciaturas

Una vez obtenido el registrado calificado y puesto en funcionamiento un programa curricular de educación superior, su calidad es valorada en operación del mismo, a través de los procesos de acreditación. Para la educación superior en general, se trata de dos momentos distintos pero complementarios. En el caso de las licenciaturas, la Ley 1753 de 2015 estableció que la oferta de programas de pregrado además del registro calificado requería la acreditación en alta calidad (art. 222[93]). De no hacerlo, el registro calificado otorgado, se perdería al cabo de dos años. El Legislador otorgó a los programas de pregrado en licenciatura que ya habían alcanzado cuatro cohortes de egresados, un plazo para acreditarse de dos años, contados a partir de la entrada en vigencia de esa Ley, esto es el 9 de junio de 2015. Los programas que no hubieren logrado este número de promociones, contarían con el mismo plazo desde el momento en que cumplieran ese requisito. En el mismo período, la ley le impuso al Gobierno Nacional el deber de nivelar los criterios de emisión del registro calificado de los programas de pregrado en licenciatura a los estándares de acreditación en alta calidad. En esa medida, los requisitos del registro calificado y los de la acreditación de alta calidad fueron unificados en el caso de las licenciaturas.

CALIDAD DE PROGRAMAS DE FORMACION DOCENTE-Parte integrante del derecho a la educación

La garantía de la calidad de los programas de formación docente es parte integrante del derecho a la educación no solo de aquellos que están formándose para enseñar, sino de los educandos. A través de ella el Estado cumple sus deberes en relación con la aceptabilidad de los programas, tanto de aquellos de educación superior, como a través de ellos de la educación preescolar, primaria, básica y media.

FORMACION DOCENTE-Doble perspectiva desde el punto de vista del derecho a la educación y función social

La formación docente desde el punto de vista del derecho a la educación implica una doble mirada. De un lado, puede ser analizada como una garantía en cabeza de quien elige el campo profesional de la educación. Por otro lado, como un mecanismo a través del cual el Estado asegura el acceso al sistema educativo, en condiciones de equidad y calidad, a niños y niñas en los niveles escolares básicos. No solo implica el acceso a los programas de quien aspira a obtener un título de licenciatura, sino que cumple una función social que, como en casi todas las profesiones, va más allá de la concreción de las metas individuales.

ESTADO-Inspección y vigilancia de la educación

Los artículos 67, 68 y 69 de la Constitución, que reconocen el derecho a la educación y su función social para cumplir con fines y principios constitucionales, imponen al Estado la obligación de regular y ejercer funciones de inspección y vigilancia sobre la educación. Uno de los objetivos de este mandato constitucional es asegurar la calidad del sistema educativo y su operatividad en todo el territorio nacional. La Carta establece el derecho a la libertad de elección de oficio que asiste a las personas al elegir un programa de profesionalización. En el artículo 26, el constituyente señaló que “toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.” Sin embargo, se ha aclarado que esta libertad tiene límites que la articulan con los demás contenidos constitucionales. Ello explica la inspección y vigilancia a la que es sometida la educación profesional por parte del Estado, que debe asegurar que con el ejercicio de cualquier profesión no se ponga en peligro a la sociedad. De acuerdo con lo anterior, este derecho tiene límites intrínsecos, que devienen del derecho mismo y le dan alcance, y límites extrínsecos, que surgen de la Constitución y la ley para hacerlo compatible con intereses igualmente relevantes “como pueden ser los derechos ajenos, el orden público, el bien común y el deber correlativo al ejercicio de cada derecho”.

FORMACION DOCENTE-Fines generales

La Ley General de Educación dedica un capítulo a la formación de los docentes. En el artículo 109 señala sus fines generales: (i) la capacitación de la más alta calidad científica y ética; (ii) el desarrollo de la teoría y la práctica pedagógica como parte fundamental del saber del educador; (iii) el fortalecimiento de la investigación en el campo pedagógico y en el saber específico; (iv) y la preparación del educador en niveles de pregrado y posgrado.

FORMACION DOCENTE-A cargo de Instituciones de Educación Superior

Según el artículo 112 de la misma ley, las Instituciones de Educación Superior y las escuelas normales, son las encargadas de la formación docente. Ellas deben responder a estándares de calidad en el momento de la creación y entrada en funcionamiento de un programa de educación superior de formación docente.

EDUCACION EN ZONAS RURALES-Disparidad en cobertura y calidad frente a centros urbanos/EDUCACION EN ZONAS RURALES-Ineficiente respuesta estatal y efectos/EDUCACION EN ZONAS RURALES-Deberes estatales

La disparidad entre los centros urbanos del país y las regiones más apartadas, no solo desde la perspectiva geográfica sino desde el punto de vista del acceso a bienes y servicios, es una realidad en Colombia y la falta de disponibilidad de programas educativos en todos los niveles la reproduce [...] la brecha en cobertura y calidad entre las zonas rurales y urbanas es notable. Los efectos de esa brecha han sido reconocidos por la UNICEF y la CEPAL que han denunciado en América Latina la falta de oportunidades educativas. En Colombia, la reducida respuesta estatal a la demanda educativa en zonas rurales, tiene una estrecha relación con el desarrollo en general y con la vida de los niños y jóvenes en particular. Esa reacción estatal ineficiente también ha sido conocida por esta Corte en sede de revisión, especialmente en relación con la falta de condiciones y recursos (físicos y humanos) para la prestación del servicio educativo en zonas apartadas en los niveles básicos de formación. La situación permite concluir que los deberes estatales en la materia implican, en aras de la disponibilidad y la accesibilidad, procurar que las condiciones geográficas de determinada zona, no impidan la formación escolar y esta pueda concretarse sin distinciones respecto a los centros geográficos.

ACCESO A LA EDUCACION EN CONDICIONES DE CALIDAD-Principio de igualdad

Los esfuerzos por regular la calidad de la educación superior deben cualificarse en ciertas zonas del país en las que, por motivos históricos, el acceso a los servicios educativos ha sido deficiente e inequitativo en relación con la disponibilidad de programas y recursos en los lugares centrales del

país. No hacerlo, quebranta el principio a la igualdad en la medida en que, tal como opera el sistema educativo, comporta cargas adicionales para aquellas personas que residen en zonas apartadas del país y aspiran a acceder a él en condiciones de calidad que satisfagan mínimamente el esquema de adaptabilidad, asequibilidad, accesibilidad y aceptabilidad.

PLAZO ADICIONAL PARA ACREDITACION DE PROGRAMAS DE LICENCIATURA EN DEPARTAMENTOS EN QUE SE UBICAN MUNICIPIOS PRIORIZADOS PARA IMPLEMENTACION DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-Alcance geográfico

El alcance geográfico de la medida se concentra en 19 departamentos: “Antioquia, Arauca, Bolívar, Cauca, Cesar, Chocó, Caquetá, Córdoba, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle del Cauca”. En ellos, según explicó el Gobierno, se encuentra el 59.7% de los programas impactados por la pérdida de registro calificado prevista en la Ley 1753 de 2015. No obstante, ese dato debe ser precisado, pues el alcance geográfico de las medidas adoptadas por el Decreto 892 de 2017 debe considerar dos variables: la falta de acreditación de los programas y su ubicación en un departamento con municipios priorizados en los PDET [...] bajo el criterio geográfico y de priorización, el alcance del Decreto 892 se focaliza en 19 departamentos, por tener en su territorio municipios priorizados. Sin embargo, de acuerdo con la información remitida por el Ministerio por requerimiento de esta Corte, sólo algunos de ellos ofrecen programas de licenciatura [así las cosas] sólo 16 departamentos serían destinatarios de la medida por tener municipios priorizados y además ofrecer programas de licenciatura.

REFORMA RURAL INTEGRAL-Propensión por una visión integradora entre dinámicas rurales y urbanas

La Reforma Rural Integral se inclina por una visión integradora entre las dinámicas urbanas y rurales. Sin embargo, sostiene que tal integración debe forjarse en términos de equidad, por lo tanto, las zonas rurales con menor presencia institucional demandan mayor atención por parte del Estado.

PERDIDA DE REGISTRO CALIFICADO EN ZONAS AFECTADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Consecuencias

La consecuencia de la pérdida de registro calificado previsto en el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 en las zonas afectadas por el conflicto armado, sería la extinción de la oferta y –a juicio del Gobierno- la falta de desarrollo de programas académicos. El cierre de estos programas disminuiría la cobertura y el acceso a la educación superior, lo que en últimas supone un aumento de la inequidad en detrimento de las zonas rurales, especialmente en las que han sufrido los efectos directos del conflicto y que han sido priorizadas para la implementación del Acuerdo de Paz.

PLAZO ADICIONAL PARA ACREDITACION DE PROGRAMAS DE LICENCIATURA EN DEPARTAMENTOS EN QUE SE UBICAN MUNICIPIOS PRIORIZADOS PARA IMPLEMENTACION DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-Test integrado de igualdad

PLAZO ADICIONAL PARA ACREDITACION DE PROGRAMAS DE LICENCIATURA EN DEPARTAMENTOS EN QUE SE UBICAN MUNICIPIOS PRIORIZADOS PARA IMPLEMENTACION DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-No constituye una medida sobre-inclusiva

La ampliación del plazo no es sobre-inclusiva por las siguientes razones: el Decreto otorga el plazo a todos los programas de licenciatura que operen en los departamentos donde se ubiquen los municipios priorizados por los PDET, identificados en el Decreto 893 de 2017. El alcance departamental, corresponde a una opción viable que el legislador podía adoptar en el marco de su libertad de configuración sin que perdiera efecto la finalidad de la medida. En efecto, 16 departamentos serían destinatarios de la medida por tener municipios priorizados y además ofrecer programas de licenciatura: Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, Guajira, Guaviare, Huila, Magdalena, Nariño, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle del Cauca. La inclusión de estas entidades territoriales en este plan de beneficios, no afecta la finalidad del programa de intervención y transformación en pro del equilibrio territorial que promueve el Decreto objeto de estudio, corresponde a una de varias opciones viables, sobre las que el legislador tenía la facultad de decidir. Aunque la disposición incluye programas ubicados en municipios urbanos, incluso en ciudades capitales, no hay una afectación inconstitucional de la finalidad que se propone la norma. El otorgamiento del plazo bajo examen a programas de licenciatura ubicados en municipios que no han sido priorizados en los PDET no hace que la medida sea inconstitucional, se trata de una elección hecha por el legislador extraordinario dentro del marco de varias alternativas posibles.

PLAZO ADICIONAL PARA ACREDITACION DE PROGRAMAS DE LICENCIATURA EN DEPARTAMENTOS EN QUE SE UBICAN MUNICIPIOS PRIORIZADOS PARA IMPLEMENTACION DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-No constituye una medida infra-inclusiva

La Corte encuentra que la disposición no es infra-inclusiva porque, de acuerdo con la finalidad de la norma -mantener la oferta de licenciaturas a fin asegurar la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado a nivel de educación preescolar, básica y media en ciertas regiones- parece razonable que haya una distinción que focalice la extensión del plazo en algunos programas de licenciatura del territorio nacional. En efecto, la norma diferencia los programas de licenciatura ubicados en departamentos

que tienen municipios priorizados y los demás con base en dos criterios: (i) su carácter rural y (ii) haber padecido especialmente las consecuencias del conflicto armado.

INEXEQUIBILIDAD-Declaratoria de inconstitucionalidad simple, diferida o integradora por eventual generación de vacíos e inconsistencias normativas

SENTENCIA DE CONSTITUCIONALIDAD INTEGRADORA-
Modalidad interpretativa

ACOMPañAMIENTO DEL MINISTERIO DE EDUCACION EN PROCESO DE ACREDITACION EN DEPARTAMENTOS EN QUE SE UBICAN MUNICIPIOS PRIORIZADOS PARA IMPLEMENTACION DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-Cláusula sobre-inclusiva

ACOMPañAMIENTO DEL MINISTERIO DE EDUCACION EN PROCESO DE ACREDITACION EN DEPARTAMENTOS EN QUE SE UBICAN MUNICIPIOS PRIORIZADOS PARA IMPLEMENTACION DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-Exequibilidad condicionada a que solo sea predicable de los programas de licenciatura que se ofrezcan en municipios priorizados

Expediente: RDL-024

Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto 892 del 28 de mayo de 2017 *“por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”*.

Magistrada Sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de agosto de dos mil diecisiete (2017)

En ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, como de los requisitos y trámite establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, la Sala Plena de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Iván Humberto Escrucería Mayolo (e.), Cristina Pardo Schlesinger, Alberto Rojas Ríos, Carlos Libardo Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera y Gloria Stella Ortiz Delgado, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El artículo 2º del Acto Legislativo 1 de 2016 confirió al Presidente de la República facultades para expedir decretos con fuerza de ley, *“cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera.”* De igual manera, la norma mencionada señala que dichos decretos *“tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia”*.

En uso de las facultades mencionadas, el Presidente de la República promulgó el Decreto 892 del 28 de mayo de 2017 *“por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”*, suscrito también por la Ministra de Educación Nacional.

La Corte asumió conocimiento a través de auto del 5 de junio de 2017. Esa decisión también ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República y a los ministros de Educación, del Interior, de Hacienda y Crédito Público, a los Directores del Departamento Nacional de Planeación y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con el objeto de que en el evento de considerarlo oportuno, intervinieran en el presente trámite. De la misma forma, se invitó a participar en este asunto a la Federación Colombiana de Municipios, a la Federación Nacional de Departamentos, a la Federación Colombiana de Trabajadores de la Educación –FECODE; a las Secretarías de Educación de Antioquia, Arauca, Bolívar, Cauca, Cesar, Chocó, Caquetá, Córdoba, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle del Cauca, como a algunas Instituciones de Educación Superior con presencia en estos departamentos¹.

¹ Se trata de las Universidades Distrital *“Francisco José de Caldas”*, Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Pedagógica Nacional, de Nariño, Libre, Javeriana, Industrial de Santander, de los Andes, de Antioquia, San Buenaventura, de Cartagena, del Cauca, del Valle, Popular del Cesar, Tecnológica del Chocó *“Diego Luis Córdoba”*, Surcolombiana, de Córdoba, de la Guajira, del Magdalena, de los Llanos, Francisco de Paula Santander, de Pamplona, de Sucre y del Tolima, la Fundación Universitaria Luis Amigó -FUNLAM- (Sede Apartadó), la Unidad Central del Valle del Cauca y la Corporación Universitaria del Caribe,

En la misma decisión también se ofició al Ministerio de Educación Nacional², al Consejo Nacional de Acreditación (CNA)³, a la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) y a la Asociación Colombiana de Facultades de Educación (ASCOFADE)⁴, con el objetivo de que respondieran un cuestionario sobre la materia en debate.

² El cuestionario iba orientado a que dicha entidad informase: “1) *La metodología usada para determinar las cifras de instituciones, programas e impacto regional de la pérdida de registro calificado prevista en el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, en las que se sustenta el Decreto 892 del 28 de mayo de 2017.* // 2) *En detalle, lo siguiente: // a. Qué zonas específicas del país, en concreto municipios y áreas de influencia, se verán afectadas por la pérdida del registro calificado prevista en el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015.* // b. *En cuáles de estas áreas existen zonas veredales, que puedan resultar directamente comprometidas con la pérdida de registro calificado de los programas de pregrado en licenciatura, establecida en esa norma.* // c. *Cuáles son las instituciones de educación superior y los programas que están próximos a la pérdida del registro calificado por la aplicación de ese artículo.* // d. *En cada zona y por cada institución, determine cuál es la naturaleza, pública o privada, de las instituciones de educación superior que impartan los programas de pregrado en licenciaturas, que se verían afectadas por la medida.* // e. *Precisar con estadísticas la población afectada por la pérdida de registro calificado de la que trata la norma en mención.* // f. *Aportar estadísticas sobre la permanencia de los egresados de los programas de pregrado en licenciatura en las regiones en las que cursaron sus estudios y sobre su vinculación como docentes de educación básica y media en instituciones educativas de la zona.* // 3) *¿Qué estrategias ha adoptado el Gobierno Nacional para que los programas de pregrado en licenciatura impartidos en las regiones priorizadas, cumplan con cada uno de los factores de acreditación, en especial los de visibilidad internacional, investigación e impacto de los egresados en el medio? Relaciónelas, especifique su alcance y su impacto.* // 4) *¿Cuáles son los términos de duración de los procesos de acreditación, las fases del mismo, sus requisitos, dificultades y aciertos en materia de calidad educativa?* // 5) *¿Cuáles son los retos que ha identificado el Gobierno Nacional concretamente en las regiones más vulnerables del país?* // 6) *¿Cuál es el impacto, a nivel nacional y regional, en los procesos y programas de acreditación nacional que traería el Decreto 892 del 28 de mayo de 2017?”* Auto del 5 de junio de 2017. (Cuaderno principal. Folios 11vto. a 12)

³ El cuestionario en mención era el siguiente: “1) *¿Cuál es la normativa aplicable a los procesos de acreditación de alta calidad para los programas de pregrado en licenciatura en las regiones? Determine si entre ellos hay distintos planes de acreditación y especifique todas las variables relevantes. Remita además la normativa y reglamentación correspondiente.* // 2) *¿Cuál es el efecto que tiene la pérdida de registro calificado para un programa de pregrado en licenciatura?* // 3) *¿Cuál es el efecto que tiene la pérdida de registro calificado en un programa de pregrado en licenciatura para una Institución de Educación Superior?* // 4) *¿Cuál es el efecto que tiene la pérdida de registro calificado para los estudiantes que cursan programas de pregrado en licenciatura cuando estos pierden el registro calificado?* // 5) *¿Cuál es el efecto que tiene la pérdida de registro calificado para los aspirantes de programas de pregrado en licenciatura cuando estos pierden el registro calificado?* // 6) *¿Cuál es el efecto que tiene la pérdida de registro calificado para los egresados de programas de pregrado en licenciatura cuando estos pierden el registro calificado?* // 7) *¿Cuál es el efecto que tiene la pérdida de registro calificado de un programa de pregrado en licenciatura, en el proceso futuro de acreditación del mismo? Específicamente informe si luego de la pérdida del registro calificado hay algún periodo de tiempo en el que no se puedan adelantar procesos tendientes a la acreditación de alta calidad.* // 8) *¿Cuáles son las etapas del proceso de acreditación de alta calidad para los programas de pregrado en licenciatura?, ¿Qué incidencia tiene cada factor de acreditación y cada característica, en estos procesos?* // 9) *¿Cuál es el término máximo que puede durar un proceso global de acreditación de alta calidad en programas de pregrado en licenciatura que no hayan iniciado el trámite?* // 10) *¿Qué estrategias ha adoptado el Gobierno Nacional para que los programas de pregrado en licenciatura en las regiones priorizadas cumplan con cada uno de los factores de acreditación, en especial los de visibilidad internacional, investigación e impacto de los egresados en el medio?* // 11) *¿Cuáles son los posibles impactos –internacionales, nacionales y regionales- que acarrearía la ampliación del plazo para culminar los procesos de acreditación de alta calidad en los programas de pregrado en licenciatura, en los términos planteados en el Decreto 892 del 28 de mayo de 2017?* // 12) *¿Cuáles son los términos de duración de los procesos de acreditación, las fases del mismo, sus requisitos, dificultades y aciertos en materia de calidad educativa y los retos del proceso en las regiones más vulnerables del país?. Diferencien por programas y universidades acreditadas y no acreditadas.”*

⁴ Tanto a la Asociación Colombiana de Universidades –ASCUN- y a la Asociación Colombiana de Facultades de Educación –ASCOFADE, se les ofició con el fin de que precisaran “1) *Los términos de duración de los procesos de acreditación, las fases del mismo, sus requisitos, dificultades y aciertos en materia de calidad educativa y los retos del proceso en las regiones más vulnerables del país.* // 2) *El impacto, a nivel nacional y regional, en los procesos y programas de acreditación nacional que engendraría el Decreto 892 del 28 de mayo de 2017”.* A ambas entidades se les advirtió la posibilidad de agregar lo que estimaran pertinente sobre el tema.

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

II. LA NORMA OBJETO DE EXAMEN

A continuación se transcribe el texto del Decreto Ley objeto de examen, conforme a su publicación en el Diario Oficial No. 50.247 del 28 de mayo de 2017.

“DECRETO NÚMERO 892 DE 2017 (mayo 28)

por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales conferidas en el artículo 2° del Acto Legislativo 01 de 2016, “Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, y

CONSIDERACIONES

1. Consideraciones generales

Que con el fin de cumplir el mandato constitucional previsto en el artículo 22 de la Constitución Política, el cual señala que la paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento, el 24 de noviembre de 2016 el Gobierno nacional suscribió con el grupo armado FARC-EP el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante el Acuerdo Final).

Que la suscripción del Acuerdo Final dio apertura a un proceso amplio e inclusivo de justicia transicional en Colombia, enfocado principalmente en los derechos de las víctimas del conflicto armado y que, como parte esencial de ese proceso, el Gobierno nacional está en la obligación de implementar los puntos del Acuerdo Final.

Que con el propósito anterior, el Acto Legislativo 01 de 2016 confirió al Presidente de la República una habilitación legislativa extraordinaria y excepcional para expedir decretos con fuerza material de ley.

Que la Corte Constitucional, mediante las Sentencias C-699 de 2016, y C-160 y C-174 de 2017, definió los criterios de validez constitucional que deben cumplir los decretos leyes, los cuales son obligatorios, dada su trascendencia e importancia para el Estado Social de Derecho.

Que el contenido de este Decreto Ley tiene una naturaleza instrumental, en el sentido de que tiene por objeto facilitar o asegurar la implementación y desarrollo normativo del punto uno del Acuerdo Final –“Reforma Rural Integral”- particularmente del punto 1.3.2.2.

2. Requisitos Formales de Validez Constitucional

Que el presente decreto se expide dentro del término de los 180 días posteriores a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016, que según el artículo 5 de ese mismo Acto Legislativo es partir de la refrendación popular, la cual se llevó a cabo por el Congreso de la República mediante decisión política de refrendación del 30 de noviembre de 2016.

Que el presente decreto es suscrito, en cumplimiento del artículo 115 inciso 3 de la Constitución Política, por el Presidente de la República y la Ministra de Educación Nacional, que para este negocio en particular constituyen Gobierno.

Que el presente decreto ley en cumplimiento con lo previsto en el artículo 169 de la Constitución Política tiene el título “Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”, el cual corresponde precisamente a su contenido.

Que como parte de los requisitos formales trazados por la jurisprudencia constitucional, el presente decreto ley cuenta con una motivación adecuada y suficiente, en el siguiente sentido:

3. Requisitos Materiales de Validez Constitucional

Que en cumplimiento del requisito de conexidad objetiva, el presente decreto ley tiene: (i) un vínculo cierto y verificable entre su materia y articulado, y el contenido del Acuerdo Final; (ii) sirve para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final y (iii) no regula aspectos diferentes ni rebasa el ámbito de aquellos asuntos imprescindibles para el proceso de implementación de dicho punto, tal y como se demuestra a continuación.

Que el punto uno del Acuerdo Final contiene, entre otros temas, el pacto sobre “Reforma Rural Integral”, mediante el cual se busca

contribuir a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad, y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural.

Que dentro del punto uno del Acuerdo Final, el punto 1.3.2.2 establece que «con el propósito de brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las áreas rurales, así como promover la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo, y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural, el Gobierno nacional creará e implementará el Plan Especial de Educación Rural».

*Que ese mismo punto prevé que para el desarrollo del Plan Especial de Educación Rural, se tendrán en cuenta una serie de criterios, entre los cuales se encuentran “La construcción, reconstrucción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura educativa rural, **incluyendo la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado**” (negrilla en el texto original del Decreto 892 de 2017).*

Que el punto 1.2.1 del Acuerdo Final establece que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) tienen como objetivo “lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad (...)”. En este sentido, los PDET son un instrumento de planificación y gestión para el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y, por tanto, el Acuerdo Final prevé la priorización de las zonas más necesitadas y urgidas de este instrumento, con base en los parámetros establecidos en el numeral 1.2.2 de dicho Acuerdo. Adicionalmente, el punto 1.2.5 del Acuerdo Final señala que los PDET serán el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales que se deriven de aquel.

Que los puntos del Acuerdo Final señalados en precedencia -como se demostrará más ampliamente en los apartados referentes a la conexidad estricta y la conexidad suficiente-, son la base de las disposiciones que dicta el presente Decreto Ley, por cuanto este tiene por objeto introducir un artículo transitorio en el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, para garantizar que los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en los departamentos donde se localizan los municipios priorizados para la implementación de los PDET, que a la entrada en vigencia del presente decreto ley no estén acreditados en alta calidad, puedan seguir funcionando.

Que esta medida tiene conexidad directa con el Acuerdo Final, por cuanto permitirá que más de 9.200 estudiantes -según la información que se explica más adelante- puedan acceder a la educación superior, considerando que estos programas se convierte en la única opción de

acceso a la educación superior para estos jóvenes en los municipios priorizados para la implementación de los PDET y, por tanto, garantizará la disponibilidad y permanencia de aproximadamente 1.600 docentes calificados en las zonas rurales.

Que por lo anterior, es claro que existe un vínculo cierto y verificable entre el contenido del Acuerdo Final y la materia del presente Decreto Ley, pues este se circunscribe a expedir las disposiciones necesarias para la implementación del Plan Especial de Educación Rural, particularmente para garantizar la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado en los departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los PDET.

Que la pérdida de vigencia de los programas académicos de licenciaturas de las instituciones de educación superior por la no obtención de la acreditación en alta calidad al 9 de junio del presente año impactará de manera negativa en los municipios priorizados para la implementación de los PDET, teniendo en cuenta que esta situación no permitirá facilitar y avanzar en la implementación y el desarrollo adecuado de la Educación Rural y del Plan Especial de Educación Rural que establece el punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final, lo que ocasionará traumatismos que incidirán en el acceso a la educación superior en estas zonas y afectarán tanto los índices cobertura y permanencia en la educación, así como el número de cupos universitarios para las personas de estos territorios priorizados.

Que el Gobierno nacional previó en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 la necesidad de crear una política de mejoramiento del sistema educativo del país, incentivando el acceso, cobertura y permanencia a la educación superior.

Que base en lo anterior, la Ley 1753 de 2015, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 -2018, establece, entre otros aspectos, la acreditación de alta calidad de las licenciaturas, para lo cual el artículo 222 dispuso que los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que a la fecha de entrada en vigencia de la citada norma tuvieran como mínimo cuatro cohortes de egresados y que no contaran con acreditación de alta calidad debían obtener tal reconocimiento en un plazo de dos años contados a partir del 9 de junio de 2015. Así mismo, estableció que la no obtención de dicha acreditación en los términos descritos traería consigo la pérdida de vigencia del registro calificado otorgado para el funcionamiento del mismo.

Que existen 352 programas académicos de licenciaturas que cumplen con el requisito de cohorte que establece el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015; por lo tanto, a junio 9 de 2017, estos programas deben haber obtenido la acreditación en alta calidad, so pena de que sus registros

calificados pierdan vigencia. Actualmente, de los 352 programas académicos de licenciaturas, 89 ya están acreditados y 263 no lo están.

Que de acuerdo con la información disponible en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES) y el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), de los 263 programas académicos de licenciaturas que no están acreditados, el 59.7% se encuentran ubicados en los departamentos en donde están ubicados los municipios que a la fecha de expedición del presente decreto han sido priorizados para la implementación de los PDET (Antioquia, Arauca, Bolívar, Cauca, . Cesar, Chocó, Caquetá, Córdoba, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle del Cauca).

Que de los 263 programas académicos de licenciaturas que no están acreditados y que cumplen con el requisito de cohorte que establece el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, 88 no iniciaron el proceso de acreditación y, por lo tanto, el próximo 9 de junio perderán su registro calificado. De estos 88 programas académicos, 55 son ofrecidos y desarrollados por instituciones de educación superior que se encuentran en los departamentos en los que se ubican municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Que, así mismo, de los 263 programas académicos de licenciaturas que no están acreditados y que cumplen con el requisito de cohorte que establece el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, 175 iniciaron proceso de acreditación de alta calidad ante el Consejo Nacional de Acreditación (CNA); de estos 175, 99 se ubican en los departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Que en concordancia con la información suministrada al Ministerio de Educación Nacional por el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), hasta el 9 de mayo del 2017 este Consejo había evaluado el 91.4% de las solicitudes de acreditación de los programas académicos de licenciaturas. Esta evaluación arrojó como resultado que 51 programas de los 99 que se ubican en los departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los PDET no cumplen las condiciones para alcanzar la acreditación en alta calidad, por lo que el próximo 9 de junio perderán la vigencia de su registro calificado.

Que a los anteriores 51 programas de licenciatura que no alcanzarán la acreditación de alta calidad se deben sumar los 55 programas que no iniciaron el proceso de acreditación y que también están ubicados en los departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los PDET. Esto da un total de 106 programas que se

cerrarán el próximo 9 de junio en tales departamentos, en cumplimiento del inciso 3 del artículo 222 de la Ley 1753 de 2015.

Que, ahora bien, en el SNIES se registra que en el año 2015 más de 9.200 estudiantes oriundos de los municipios que en la actualidad están priorizados para la implementación de los PDET estaban matriculados en los programas de licenciaturas que están en riesgo de perder su registro calificado por la no obtención de la acreditación en alta calidad que prevé el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015. Lo anterior significaría que el cierre de estos programas de licenciaturas impediría el acceso directo a la educación superior de nuevas generaciones de jóvenes nacidos en los municipios priorizados, con el agravante de que en estas zonas la oferta de licenciaturas se convierte casi en la única opción de acceso a la educación superior para estos jóvenes.

Que de acuerdo con el reporte del Observatorio Laboral para la Educación del Ministerio de Educación Nacional, correspondiente a los egresados del año 2014 que empezaron a trabajar en el año 2015, 1.611 jóvenes ejercen su profesión dentro de los 167 municipios priorizados para la implementación de los PDET. Esto permite concluir que la no oferta y desarrollo de programas académicos de licenciaturas inciden directamente en estas zonas afectadas por el conflicto armado.

Que, adicionalmente, a causa de la pérdida de vigencia de los registros calificados por la no obtención de la acreditación en alta calidad en los términos del artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, y de acuerdo con la información que arroja el SACES, los cupos nuevos que se dejarían de ofertar cada año en programas de licenciaturas en instituciones de educación superior ubicadas en los departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los PDET ascenderían a 13.250 aproximadamente.

Que el cierre de programas académicos de licenciaturas también afecta de manera negativa en el funcionamiento de las Escuelas Normales Superiores, las cuales desempeñan un papel relevante a nivel nacional y regional en la preparación de los maestros, toda vez que estas instituciones, para desarrollar el programa de formación complementaria para el otorgamiento del título de Normalista Superior, celebran convenios con instituciones de educación superior con facultades de educación, lo cual permite el reconocimiento de saberes, logros y competencias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.5.3.1.8 del Decreto 1075 de 2015.

Que dentro de los municipios priorizados para la implementación de los PDET, se encuentran localizadas 13 Escuelas Normales Superiores, que se verán afectadas en sus procesos de formación complementaria, por la imposibilidad que tendrían para celebrar convenios con instituciones de educación superior que operen en dichos territorios, de acuerdo con lo indicado en el considerando anterior.

Que, de igual forma, teniendo en cuenta que la tasa de tránsito inmediato de la Educación Superior en zonas rurales es tan solo del 22.2%, de acuerdo con lo reportado en el Sistema de Información de Matrícula de Educación Preescolar, Básica y Media (SIMAT) y en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES), el cierre de estos programas disminuiría drásticamente la cobertura y el acceso de educación superior aumentando la brecha de inequidad en las zonas rurales, especialmente en las que han sufrido los efectos directos del conflicto y que han sido priorizadas para la implementación del Acuerdo de Paz.

Que con ocasión al Acuerdo Final, se observa que los retos frente a la educación superior se ampliaron en relación con las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y, por lo tanto, para el caso específico es necesario otorgar un periodo de transición de 32 meses para que los programas académicos de licenciaturas cumplan con la exigencia de la acreditación, siendo esta una oportunidad para aportar al desarrollo e implementación del Plan Especial de Educación Rural previsto en el Acuerdo Final.

Que de acuerdo con lo anterior, se puede evidenciar que existe conexidad objetiva, estricta y suficiente entre el presente decreto ley y el Acuerdo Final, toda vez que el párrafo transitorio que prevé esta normativa auxilia a por lo menos 106 programas de licenciatura, permitiéndoles acreditarse dentro de los siguientes 32 meses y sin perder la vigencia de sus registros calificados.

Que, además, esta medida permite la no eliminación de más de 13.000 cupos universitarios anuales, el ejercicio de más de 1.600 docentes que egresarían de los programas de licenciaturas y la no afectación de por lo menos 13 Escuelas Normales Superiores, todo lo anterior en zonas rurales del país específicamente de los municipios priorizados para la implementación de los PDET. Con esto se evita que la tasa de tránsito inmediato de la educación superior en zonas rurales disminuya y perjudique la cobertura y permanencia educativa en el campo colombiano, permitiendo así la facilitación, creación, aseguramiento del “desarrollo del punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final que establece la construcción del desarrollo rural a través de la implementación del Plan Especial de Educación Rural.

Que en cumplimiento del requisito de conexidad estricta o juicio de finalidad, el presente decreto ley en su contenido normativo responde en forma precisa a un aspecto definido y concreto del Acuerdo, pues como se ha evidenciado con las cifras enunciadas en los considerandos mencionados hasta el momento, únicamente se pretende cobijar a programas académicos de licenciaturas que atienden estudiantes en las zonas rurales y que tienen relación directa con los municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo

con Enfoque Territorial (PDET), sin que se regule aspectos diferentes a ello.

Que en cumplimiento del requisito de conexidad estricta o juicio de finalidad, el presente Decreto Ley responde en forma precisa al punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final, en forma tal que la relación entre el artículo de esta normativa y el Acuerdo no es incidental ni indirecta. Lo anterior, pues el párrafo transitorio que dispone el presente decreto ley trata sobre los programas académicos de licenciaturas que se desarrollen en instituciones de educación ubicadas en los departamentos en donde se encuentran los municipios priorizados para la implementación de los PDET, con el fin de garantizar la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado en las zonas rurales.

Que el presente decreto ley (i) es instrumental a la realización de los objetivos o compromisos del Acuerdo Final y (ii) tiene el potencial para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final, porque para facilitar el aseguramiento y la implementación del Plan Especial de Educación Rural, definido en el punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final, es necesario que la brecha entre la educación rural y la educación de las ciudades no aumente y que, por el contrario, los índices de cobertura y permanencia educativa en las zonas campesinas del país arrojen crecimiento. A este propósito contribuirá el no cierre de programas académicos en estas zonas.

Que lo anterior es, sin duda, un aporte significativo a la promoción y fomento de la educación en el sector rural y un mecanismo que innegablemente permitirá el aumento y mejoramiento en el acceso, la cobertura y la permanencia al sistema educativo de las personas ubicadas en las áreas rurales, lo que fortalecerá la formación profesional de las mismas y finalmente aportará al desarrollo rural.

Que en cumplimiento del requisito de necesidad estricta, el presente decreto ley (i) trata temas cuya regulación por decreto ley tiene un carácter urgente e imperioso en la medida en que no es objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos ordinarios o de Fast Track, (ii) no regula asuntos que por su naturaleza requieren la mayor discusión democrática posible, y que por lo mismo están sometidos a reserva estricta de ley, y (iii) sirve de medio para la implementación del Acuerdo respecto de aquellos asuntos eminentemente instrumentales.

Que como razones que fundamentan la necesidad de expedir la norma se tiene la urgencia institucional, toda vez que el 9 de junio del presente año se vence el plazo para que todos los programas de licenciaturas del país se acrediten en alta calidad, so pena de que sus registros calificados pierdan vigencia, lo que conlleva la imposibilidad de continuar su oferta y desarrollo después de la fecha enunciada.

Que con lo establecido en este decreto ley, se prorroga el plazo hasta 32 meses más, salvaguardando la cobertura y permanencia en la educación rural, disminuyendo el riesgo de afectación al derecho a la educación de los habitantes de municipios priorizados para la implementación de los PDET.

Que es objetivamente imposible acudir al Procedimiento Legislativo Especial o al procedimiento legislativo ordinario, pues, como ya se indicó, el plazo para la acreditación de los programas de licenciatura vence en aproximadamente dos semanas.

Que el proceso de acreditación de alta calidad de programas académicos debe hacerse de forma programada con por lo menos cuatro años de anterioridad, dado que solamente el trámite que se hace por medio del Consejo Nacional de Acreditación (CNA) dura aproximadamente dos años; pero la preparación para, cumplir con las condiciones solicitadas de acuerdo con los lineamientos establecidos por dicha institución son complejos y de larga implementación. Por lo anterior, se hace necesario que una institución de educación superior (IES) desarrolle un plan de ajuste estructural en sus instancias administrativas y académicas, lo cual requiere de un gran esfuerzo en tiempo e inversión de recursos humanos y financieros que puede durar hasta 2 años.

Que teniendo en cuenta lo anterior y considerando que muchas IES, especialmente las públicas de regiones históricamente afectadas por el conflicto armado, no han logrado prepararse para alcanzar la acreditación de sus programas académicos de licenciatura en estos dos años que han trascurrido, se hace necesario que el Ministerio de Educación Nacional diseñe e implemente estrategias de fomento, que tendrán como propósito fundamental coadyuvar a la preparación de las IES y al acompañamiento cercano de los programas de licenciatura, para que en 2019 se logre acreditar un número significativo de estos programas, los cuales por ahora, en las condiciones en las que se encuentran, no están listos para someterse a un proceso de acreditación de alta calidad.

Que por lo anterior, se hace necesario ampliar el plazo para que las instituciones de educación superior ubicadas en los departamentos que fueron priorizados para la implementación del Acuerdo Final puedan obtener la acreditación en alta calidad de sus programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado, adicionando un parágrafo transitorio al artículo 222 de la Ley 1753 de 2015. Esta medida permitirá la no pérdida de vigencia del registro calificado de los programas académicos ubicados en los departamentos en los que se ubican los municipios priorizados para la implementación de los PDET, que no estén acreditados antes del 9 de junio del presente año.

Que esta medida permite que dichos programas puedan seguirse ofertando y facilitar así el acceso a la educación superior en las zonas rurales y en los municipios priorizados para la implementación de los PDET, lo cual materializa el incremento progresivo de cupos universitarios, la promoción y ampliación de la oferta de la educación superior y la permanencia educativa que se pretende en el Plan Especial de Educación Rural, dispuesto en el Acuerdo Final.

Que así mismo, la pérdida de vigencia de los registros calificados de programas de licenciaturas que se ofrecen en los departamentos en donde se encuentran los municipios que fueron priorizados para la implementación del Acuerdo Final afectará en el mediano y largo plazo la graduación de nuevos maestros y, en consecuencia, incidirá de manera negativa en la prestación del servicio educativo en los niveles de preescolar, básica y media en tales territorios.

Que en Colombia existen 289 Instituciones de Educación Superior, las cuales se encuentran concentradas generalmente en las capitales de departamento. Sin embargo, se observa que su oferta atiende a estudiantes de los municipios de todo el departamento, quienes normalmente se desplazan a estas instituciones para aprovechar la única oferta que allí existe.

Que por lo anteriormente expuesto,

DECRETA

Artículo 1. Adición de un párrafo transitorio al artículo 222 de la Ley 1753 de 2015. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

«Párrafo transitorio. Los programas académicos de licenciaturas a nivel-de pregrado que son ofrecidos en los departamentos donde se localizan los municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), de conformidad con lo previsto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que a la entrada en vigencia del presente decreto ley no estén acreditados en alta calidad de acuerdo con lo establecido en los incisos 1 y 2 del presente artículo, tendrán treinta y dos (32) meses de plazo a partir de la expedición del presente Decreto Ley para obtener dicho reconocimiento; cumplido este plazo, se procederá de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3 del presente artículo.

En todo caso, el Ministerio de Educación Nacional, a partir de la expedición del decreto, adelantará acciones de fomento y promoción para que los programas de licenciaturas señalados en el inciso anterior avancen en el proceso de fortalecimiento institucional que los conduzca

a la acreditación en alta calidad. Estas acciones deberán responder a las particularidades de las instituciones y programas»,
Artículo 2. Vigencia. Este decreto ley rige a partir de la fecha de su publicación.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D.C., a los veintiocho (28) días del mes de mayo de dos mil diecisiete (2017)

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

*La Ministra de Educación Nacional,
 YANETH CRISTINA GIHA TOVAR”*

III. LAS PRUEBAS RECAUDADAS

En atención al decreto de pruebas efectuado por parte de esta Corporación, las entidades a las que se les ofició con el fin de recaudar elementos de juicio adicionales, se manifestaron en el siguiente sentido:

1. Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN)

La asociación considera que la calidad de la educación está concentrada en los centros urbanos, en una dinámica que los privilegia y que tiende a afianzarse y reproducirse en detrimento de las zonas más vulnerables. En ese contexto, la emisión del Decreto 892 del 28 de mayo de 2017 *“hace posible la continuidad de los programas de licenciatura en regiones en donde la formación de maestras y maestros constituye un aspecto de vital importancia para la construcción de paz y la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”*⁵.

Explicó que las normas sobre los procesos de acreditación de licenciaturas, promueven que las instituciones de educación superior de algunas urbes⁶ concentren sus recursos humanos, físicos y financieros en afianzar y responder al proceso de acreditación. Este no es el caso de las regiones y las zonas rurales. Según su postura, el hecho de que *“solo 89 licenciaturas tengan acreditación de las 501 existentes en el país, y que estas se puedan desarrollar en ciertos contextos urbanos indica que el Sistema de Aseguramiento de la Calidad refuerza unos privilegios del (sic.) que muy pocos programas de licenciatura gozan, especialmente en razón de su posición geográfica, su distancia respecto del centro del país, el carácter de la institución y el área de conocimiento que contemplan”*⁷.

La expedición del decreto objeto de análisis atenúa la reproducción de las desigualdades geográficas entre los programas de licenciatura al extender,

⁵ Cuaderno principal, folio 25.

⁶ Cuaderno principal, folio 25. Se refirió específicamente a Bogotá, Medellín y Tunja.

⁷ Cuaderno principal, folio 22.

para algunos de ellos, el plazo para la satisfacción de los requisitos de acreditación. Esta medida no sólo responde a las dificultades que pesan sobre la zonas más rezagadas en ese proceso, sino que enfrenta las inconsistencias normativas propiciadas por la Resolución 2041 de 2016⁸, en la que se omiten los términos de preparación y transformación institucional que anteceden a los trámites administrativos tendientes a la acreditación. Esta normativa, según la entidad, explica que de un total de 501 programas de licenciatura en el país, 412 no estuvieran acreditados para el momento de la expedición del Decreto 892 de 2017.

Finalmente, sobre la duración de los procesos de acreditación, esta asociación sostuvo que varía entre 1 y 3 años, por varios factores, por ejemplo el tipo de acreditación y el estado de desarrollo institucional.

2. Ministerio de Educación Nacional

El Ministerio de Educación Nacional describió varias dificultades que afrontan las entidades que pretenden lograr la acreditación de alta calidad. Entre ellas enunció las siguientes: el talento humano de alto nivel se concentra en las grandes ciudades; comparadas con ellas, las instituciones de educación superior ubicadas en áreas rurales enfrentan mayores retos al momento de acreditarse. Las deficiencias en la formación postgradual que estas últimas experimentan, suponen grandes esfuerzos para responder a las exigencias nacionales de acreditación. Adicionalmente, las instituciones de educación superior regionales orientan los recursos principalmente a la docencia, en detrimento de otros factores necesarios para la acreditación en alta calidad como la investigación, la internacionalización del conocimiento o la proyección social. Como consecuencia, tampoco disponen de personal dedicado a la etapa de autoevaluación, en la que el objetivo es diagnosticar y trazar estrategias de transformación en pro del mejoramiento de la calidad de los programas.

Ante los problemas regionales para responder a los estándares de calidad, se han previsto diversas estrategias gubernamentales. El Ministerio destacó la socialización de los requisitos y estrategias de acreditación, el acompañamiento técnico, la financiación de los procesos de acreditación, la creación de estrategias de apoyo y trabajo conjunto entre instituciones acreditadas y no acreditadas. Actualmente se encuentra en desarrollo una convocatoria que ofrece recursos a las instituciones no acreditadas que formulen e implementen una propuesta técnica y financiera de mejoramiento de la calidad. En el caso de las instituciones públicas de educación superior, se constituyó un fondo que tiene la finalidad de brindarles asistencia técnica en el proceso.

Esta cartera ministerial manifestó que el proceso de acreditación solo pueden emprenderlo los programas con registro calificado vigente, que se impartan en una institución de educación superior que no esté sancionada por el

⁸ “Por la cual se establecen las características específicas de calidad de los programas de Licenciatura para la obtención, renovación o modificación del registro calificado”

incumplimiento de las normas que la rigen, y que hayan graduado al menos 4 cohortes de egresados. La evaluación tiene una duración de 11 meses que se cuentan desde el momento de la presentación del informe de autoevaluación y finalizan con el concepto del Consejo Nacional de Acreditación (CNA). A esa fase le anteceden tres etapas más⁹, cuya preparación puede llevarle a la institución de 2 a 5 años, sin perjuicio de que pueda tardar más, porque supone la satisfacción de requisitos que no pueden consolidarse en el corto plazo.

El Ministerio resaltó que uno de los principales retos de los procesos de acreditación en el país tiene que ver, en general, con el número de programas acreditados, pues actualmente no supera el 20% de las instituciones educativas y de los programas ofertados¹⁰. En consonancia con ello, es preciso no perder de vista que, en las zonas más vulnerables, alcanzar la acreditación supone la disminución de disparidades entre las áreas rurales y las ciudades, y tratándose de formación docente implica, adicionalmente, asegurar la calidad de la educación en otros niveles distintos al superior. Ello sin duda se traducirá en la consolidación de la igualdad de oportunidades entre sus pobladores.

La entidad afirmó que el Decreto Ley se expidió con base en la información remitida por el Consejo Nacional de Acreditación, para el 9 de mayo de 2017, cuando solo había completado la valoración sobre el 91,4% de los programas de licenciatura. Con el 100% de la evaluación sobre la acreditación de estos programas, encontró que hay 352 acreditados y 263 que no lo están. De estos últimos, 188 están *ad portas* de la pérdida del registro calificado en virtud del artículo 222 de la Ley 1753 de 2017¹¹.

En términos generales, el impacto de la pérdida del registro calificado prevista en el artículo en mención se concretaría territorialmente en 129 municipios, en Bogotá y en 30 departamentos¹², por la ubicación de las instituciones educativas que ofrecen los programas aun no acreditados. En esas entidades territoriales, afectaría a 52.904 estudiantes matriculados y a 19.500 que esperan matricularse para el primer semestre de cualquier licenciatura, y que constituyen la demanda educativa de la formación docente. De esos 19.500 aspirantes, según la matrícula actual de los programas, 13.250 están en las

⁹ Según lo manifestado por el Ministerio de Educación, la fase de evaluación es precedida por tres fases más. La primera es la apreciación de las condiciones iniciales, que comienza cuando la IES considera estar preparada para una valoración de alta calidad y termina con una valoración sobre las probabilidades de éxito de la institución y con una autorización para avanzar a la siguiente etapa. La segunda fase es la de autoevaluación, y en ella cada institución analiza el cumplimiento de los criterios y lineamientos de acreditación definidos por el CNA, estos resultados son recopilados por la IES en un informe. Ese documento es radicado en el CNA y da inicio al proceso de evaluación con fines de acreditación. Normalmente esta etapa lleva aproximadamente un año. La tercera fase es la visita de evaluación externa: una vez es aprobada la autoevaluación por parte del CNA se designan pares evaluadores, que se encargan de revisar el documento que la contiene y de efectuar una visita a la institución durante 2,5 días para verificar la veracidad de su contenido. El resultado es consignado en un informe de evaluación externa que es remitido a la institución, para sus observaciones y para que se amplíe, profundice o aclare información. La cuarta fase es la evaluación final, en la que el CNA en sesión plenaria estudia cada programa y conceptúa sobre la viabilidad de su reconocimiento como de alta calidad. En concepto del CNA se remite al Ministerio de Educación para que expida el acto administrativo correspondiente

¹⁰ Cuaderno principal, folio 60.

¹¹ “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”.

¹² Cuaderno principal, folio 49.

entidades territoriales priorizadas. Para ellos, la pérdida de registro calificado de los programas de licenciatura implica la sustracción de la oferta educativa.

El Ministerio recordó que no se trata de una medida que solo tiene efectos en los lugares donde se ubican las instituciones de educación superior que ofertan los programas, pues trasciende a las áreas de influencia geográfica de aquellos. Informó además que entre las zonas aquejadas por la pérdida de la oferta educativa de programas de licenciatura se encuentran los municipios y departamentos en los que se habilitaron las zonas veredales y puntos de transición a la legalidad de los miembros del extinto grupo FARC-EP.

Concluyó que el Decreto Ley 892 de 2017 parte de la necesidad de que los programas académicos de licenciatura ofrecidos en los municipios priorizados para la implementación del PDET y no acreditados aún, no pierdan su registro calificado y puedan seguir en operación. Les otorga un plazo único y máximo de 32 meses para que respondan a las exigencias de calidad del CNA. Ello implica continuar los procesos de acreditación y a mantener en oferta cerca de 9.200 cupos que coadyuvan a reducir el desequilibrio regional. La normativa bajo examen constituye una oportunidad de desarrollo rural y regional que permite avanzar en la transformación del campo.

3. Consejo Nacional de Acreditación (CNA)

El CNA resaltó que los procesos de acreditación fijan referentes de calidad que marcan la medición de avances y los retos de las instituciones educativas del nivel superior.

El Consejo aclaró que la pérdida del registro calificado trae consigo la imposibilidad de admitir nuevos estudiantes en un programa de educación superior e implica la exclusión del programa en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES). Sin embargo, en el evento de la pérdida del registro calificado, la institución de educación superior debe garantizar la culminación de las cohortes iniciadas durante la vigencia del mismo. Como consecuencia, los efectos de la pérdida del registro se concretan sobre los aspirantes que pretenden iniciar el programa y no en relación con los estudiantes matriculados ni con los egresados durante la vigencia del registro calificado.

Tras la pérdida del registro calificado, no es posible tramitar la acreditación. La institución deberá entonces reajustar el programa y solicitar un nuevo registro. Una vez obtenido, podrá reanudar los procesos tendientes a la acreditación cuando haya logrado 4 cohortes de egresados, lo que le tomaría un tiempo aproximado de 6,5 años, para programas que tengan una duración de 10 semestres.

El CNA sostuvo que la fase de evaluación para la acreditación dura aproximadamente 11 meses, pero el proceso que la antecede puede tardar de 2 a 5 años, incluido un año para el proceso de autoevaluación.

Finalmente, para la entidad, la expedición del Decreto Ley objeto de análisis tiene efectos positivos, porque a los programas que no están acreditados les da un término prudente para avanzar en sus planes de mejora sobre la base de las recomendaciones del CNA, sin necesidad de perder el registro calificado. Ello implica la conservación de la oferta educativa y de la formación docente en las regiones.

4. Asociación Colombiana de Facultades de Educación (ASCOFADE)

ASCOFADE argumentó que la normativa sobre los estándares de calidad en la educación superior, recogida en el Decreto 2450 de 2015¹³, impuso plazos y condiciones a los distintos programas para la formación de docentes, al margen de sus necesidades y condiciones. Los llevó a la acreditación obligatoria, en contravía de la autonomía universitaria y sin tener en cuenta que impedía *“plantear diversas opciones de mejoramiento de las licenciaturas teniendo en cuenta la pertinencia y reales necesidades de las regiones, las poblaciones y los sujetos”*¹⁴. Como consecuencia, las zonas más vulnerables quedaron sometidas a un proceso nacional que no representa sus necesidades.

El Decreto objeto de análisis, si bien no soluciona los problemas denunciados en materia de calidad, sí genera mayor cobertura universitaria. Detiene el efecto negativo del cierre de los programas de licenciaturas previsto en el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 y sus consecuencias en relación con el desarrollo educativo de las zonas rurales.

No obstante, la emisión del decreto genera un trato desigual bajo supuestos que no lo justifican. Al concebir una extensión del plazo para la acreditación de los programas de licenciatura ofertados en las zonas priorizadas, desconoce el impacto nacional del conflicto armado y de la guerra en el campo. Olvida que también los programas ofertados en otras zonas del país son una oportunidad de profesionalización para la población víctima del conflicto, que a causa del desplazamiento forzado se aleja de las zonas directamente más afectadas.

Con fundamento en esa visión reducida del conflicto, no solo se extiende el plazo para el cumplimiento de los requisitos de acreditación en alta calidad, sino que además se ofrece un acompañamiento del Ministerio de Educación, que parece exclusivamente destinado a esas zonas priorizadas, con lo que se otorga un trato desigual entre los programas de licenciatura. La acreditación debe potenciar el acompañamiento estatal para los programas en general.

Además, el decreto que se analiza desconoce que los trámites ante el CNA duran un tiempo aproximado de 2 años, antecedidos por estrategias internas de mejoramiento, complejas y de larga implementación, que pueden tomar 2 años más. El decreto prevé una extensión del plazo, sin considerar la necesidad de

¹³ *“Por el cual se reglamentan las condiciones de calidad para el otorgamiento y renovación del registro calificado de los programas académicos de licenciatura y los enfocados a la educación, y se adiciona el Decreto 1075 de 2015, Único Reglamentario del Sector Educación”.*

¹⁴ Cuaderno Principal. Folio 147.

una transformación real y material de la educación en las regiones, lo que sin duda llevaría más que 32 meses.

Si bien la medida es necesaria, ASCOFADE estima que es insuficiente para garantizar procesos de mejoramiento de la calidad de los programas de licenciatura en las regiones.

IV. INTERVENCIONES¹⁵

1. Presidencia de la República

A través de su Secretaría Jurídica y de la Ministra de Educación Nacional, la Presidencia solicitó que la norma sea declarada **EXEQUIBLE**. Según su postura, el Decreto Ley 892 de 2017 satisface los requisitos formales y materiales de conexidad objetiva, estricta y suficiente, como también el de necesidad estricta, exigidos por la jurisprudencia constitucional. Destacó que la norma en cuestión consagra una medida netamente instrumental para facilitar y asegurar la implementación y materialización del punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final y se concentra en asuntos imprescindibles para ello.

Explicó que el primer punto del Acuerdo Final contiene el pacto sobre Reforma Rural Integral (RRI), que promueve una transformación estructural del campo y de las condiciones de bienestar de la población que lo habita. Este pacto se sustenta en tres principios: el bienestar y el buen vivir de la población rural, la priorización de las zonas más vulnerables y la integralidad de las medidas. Entre los planes que lo componen se encuentra el Plan Especial de Educación Rural, entre cuyas estrategias está la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado en las regiones.

Bajo esta óptica, el Decreto Ley 892 de 2017 propende por la continuidad en el funcionamiento de los programas de licenciatura ofrecidos en los municipios priorizados para la implementación de los PDET. De ellos, conforme el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, los que no fueron acreditados en alta calidad para el 9 de junio de 2017, esto es 106 programas, perderían la vigencia del registro calificado. Para contrarrestar esta consecuencia jurídica, el Decreto Ley analizado, busca asegurar la disponibilidad y permanencia de cerca de 1.611 docentes calificados en las zonas priorizadas, que se hace posible al permitir la continuidad del desarrollo de los programas y la graduación de los estudiantes que adelantan estudios para convertirse en educadores. En esa medida, concluye, el Decreto tiene una conexidad directa con el Acuerdo Final.

Sobre la conexidad estricta y suficiente, precisó que el cierre inminente de 106 programas de licenciatura en las zonas priorizadas era un obstáculo para el

¹⁵ Además de las que se relacionan a continuación, se recibió respuesta de (i) la Universidad de los Andes, que informó que, para el momento del requerimiento, no contaba con personal para pronunciarse sobre el tema (Cuaderno principal, folio 152); y (ii) la Secretaría de Educación del Departamento de Antioquia, que sostuvo que dado que sus competencias están relacionadas con la prestación del servicio educativo en los niveles preescolar, básica y media, no tiene competencia en el manejo de los procesos de acreditación de los programas académicos de los que trata el decreto 892 de 2017 (Cuaderno principal, folio 232).

cumplimiento del Acuerdo Final. El Decreto bajo examen permite su funcionamiento y, en forma paralela, el cumplimiento de los requisitos de acreditación con un plazo adicional de 32 meses. La normativa asegura la calidad en la educación, evita el crecimiento de las brechas entre los sectores rurales y urbanos, sobre todo en lo que se refiere a la cobertura educativa.

Para finalizar, destacó que la inminencia de la pérdida del registro calificado, prevista para el 9 de junio de 2017, supone que ni el Procedimiento Legislativo Especial para la Paz ni el ordinario tenían vocación para responder a la situación.

2. Federación Colombiana de Municipios

La Federación solicitó que se declare la **EXEQUIBILIDAD** del Decreto Ley 892 de 2017, pues cumple los requisitos formales y los de conexidad objetiva, estricta y suficiente que ha planteado la jurisprudencia constitucional.

Sin embargo, cuestionó la satisfacción del requisito de necesidad estricta. Para la Federación, no hay motivo suficiente para que el Gobierno Nacional haya esperado hasta el 28 de mayo de 2017, para consolidar una estrategia que evitara la pérdida de registro calificado que el Decreto 892 de 2017 trata de detener. El Gobierno tuvo tiempo suficiente para acudir a otro procedimiento legislativo, aunque ello pueda explicarse por la falta de culminación del proceso de evaluación de la acreditación por parte del CNA, que para el 9 de mayo de 2017, aún no había concluido.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación, en el concepto No. 6348 recibido el 4 de julio de 2017, solicitó a la Corte que declare la **EXEQUIBILIDAD** del Decreto Ley 892 de 2017. Argumentó que el Decreto 892 de 2017 se expidió con arreglo a los requisitos formales, al haber sido expedido por el Presidente de la República, con fundamento en una motivación conexas con las medidas adoptadas y de la descripción de la materia regulada en su título. Responde a las competencias extraordinarias del Presidente, en la medida en que fue expedido durante la temporalidad de aquellas, guarda una relación de conexidad teleológica con el Acuerdo Final, no supera los límites de las facultades conferidas y responde a un criterio de necesidad suficiente. Además, no infringe ningún mandato constitucional.

La Vista Fiscal sostiene que, de la información recolectada en el proceso constitucional, queda claro que la expedición de la norma analizada obedece a la urgencia de la situación y a la necesidad de hacer uso de las facultades presidenciales legislativas extraordinarias, dada la pérdida inminente del registro calificado de 106 programas de licenciatura.

El Procurador encontró que la aplicación de la versión original del artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 implica una reducción drástica de la oferta educativa, que dificulta el cumplimiento de los compromisos recogidos en el

Acuerdo Final, en lo que atañe a la educación rural. La ampliación del plazo de cumplimiento de los requisitos para la obtención de la acreditación de alta calidad, claramente es una medida instrumental urgente para la implementación de lo acordado, ante la proximidad de la pérdida de registro calificado de los programas de licenciatura no acreditados en alta calidad. Además, la medida no rebasa los límites explícitos e implícitos que le impuso al ejecutivo el Acto Legislativo 01 de 2016.

Resaltó que la norma analizada está orientada a la ampliación del plazo para la acreditación en alta calidad a 32 meses adicionales, no elimina la política educativa gubernamental ni sacrifica la calidad de la educación, por lo que no precisa de amplio debate democrático.

Por último, concluyó que el Decreto Ley 892 de 2017 no pugna con los mandatos constitucionales. Como quiera que su objetivo es impedir la disminución de la oferta de licenciaturas en los sectores geográficos más perjudicados por el conflicto armado, representa “*una forma de justicia restaurativa*”¹⁶ dada la intención global de la RRI de revertir los efectos del conflicto y el abandono estatal al territorio. Se trata de una estrategia para superar las causas del conflicto y garantizar el acceso a la educación superior.

En respuesta a algunos de los argumentos de los intervinientes, la vista fiscal consideró que el decreto no trastoca el principio a la igualdad pese a que contiene tratos desiguales, pues ellos se basan en características objetivas de los programas, en razón de su ubicación en zonas excluidas y comprometidas por la dinámica del conflicto armado. Además consideró que el término adicional conferido es suficiente para adelantar el proceso de acreditación.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. Conforme al artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2016, la Corte es competente para decidir sobre la constitucionalidad del Decreto Ley 892 de 2017. Esto debido a que se trata de una norma expedida en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente para promulgar leyes tendientes a facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Asunto analizado y metodología de la decisión

2. Los intervinientes, la Presidencia de la República y la Federación Nacional de Municipios, sostienen que la norma objeto de análisis es exequible. En efecto, hay una relación de conexidad entre el Decreto 892 de 2017 y los fines de las facultades legislativas extraordinarias establecidas en el Acto Legislativo 01 de 2016. En su criterio, la medida contenida en el Decreto Ley

¹⁶ Cuaderno principal, folio 227.

objeto de estudio, es meramente instrumental y permite el cumplimiento de lo pactado en el Acuerdo Final.

Sin embargo, la Federación Nacional de Municipios cuestionó el cumplimiento del requisito de necesidad estricta. Para esta, si bien al momento de la emisión de la norma objeto de estudio, era urgente evitar la pérdida del registro calificado y ninguno de los procedimientos legislativos podía hacerlo en forma efectiva, no es claro si el Gobierno puede satisfacer este requisito cuando, con su inacción, propició las condiciones de urgencia que ahora usa para desplegar sus facultades legislativas extraordinarias. De hecho, la pérdida de registros calificados estaba prevista desde 2015, por lo que no son claras las razones por las que solo hasta mayo de 2017 se convierte en un asunto urgente.

3. Las entidades y personas que participaron en el debate probatorio del caso, coinciden en la importancia y justificación de la medida. Con todo, ASCOFADE llamó la atención sobre la posibilidad de que el Decreto objeto de análisis constitucional, represente un desafío al principio a la igualdad bajo el supuesto de la zonificación del conflicto armado colombiano. Para la entidad, el hecho de que se concedan beneficios a instituciones situadas en algunas entidades territoriales, desconoce el carácter nacional del conflicto. Además, sostuvo que la medida es insuficiente y, ya que otorga solo 32 meses de plazo, propicia cambios formales y no materiales de los programas de licenciatura en las áreas priorizadas.

4. La Procuraduría General de la Nación concluyó que el decreto analizado es constitucional, en tanto obedece a la urgencia de la situación y a la necesidad de hacer uso de las facultades presidenciales legislativas extraordinarias, dada la pérdida inminente del registro calificado de 106 programas de licenciatura, aspecto que impediría el cumplimiento de lo acordado. Llamó la atención sobre el hecho de que la medida no rebasa las facultades legislativas del Presidente, conforme el Acto Legislativo 01 de 2016 y desarrolla los principios constitucionales.

5. De esta manera, con el fin de decidir acerca de la exequibilidad del decreto objeto de análisis, la Sala debe resolver si aquel fue expedido en uso estricto de las facultades legislativas extraordinarias conferidas en el Acto Legislativo 01 de 2016. Abordado ello y en caso de que la respuesta sea afirmativa, entrará a hacer el cotejo entre el decreto expedido y el contenido de la Carta.

6. Con el fin de determinar ambas cuestiones la Sala adoptará la siguiente metodología. En primer lugar, realizará una introducción acerca de la facultad de producción legislativa del Presidente de la República, con énfasis en aquella que tiene origen en el Acto Legislativo 1 de 2016. Para ese efecto recordará la jurisprudencia que condensa los límites y subreglas aplicables a este tipo de normas. En segundo lugar, con fundamento en el contenido y alcance de la delegación legislativa prevista por el artículo 2º de dicho acto legislativo, recordará cuáles son las condiciones que deben cumplirse para que un asunto resulte susceptible de ser regulado a través de las facultades

extraordinarias conferidas al Presidente por dicha enmienda constitucional. En tercer lugar, la Sala se referirá a los derechos a la igualdad y a la educación en general y, en particular, a los programas académicos que buscan formar para educar, su relevancia en zonas geográficas vulnerables, la importancia de la calidad en el marco del respeto a la autonomía universitaria y su relación con la paz. Finalmente, a partir de las reglas y conclusiones que se deriven de los análisis precedentes, se resolverá el caso concreto.

La facultad de producción legislativa del Presidente de la República. Excepcionalidad y límites. Reiteración de jurisprudencia¹⁷

7. Esta Corte ha reiterado que los propósitos centrales del régimen constitucional, en lo que respecta a la división institucional de las ramas y órganos del poder público, son (i) el mantenimiento de un poder limitado alejado de prácticas autoritarias; y (ii) el logro de los fines esenciales del Estado, dentro los cuales la eficacia de los derechos fundamentales tiene un lugar principal. El primer objetivo se logra a partir de una definición específica de las competencias de cada ente, así como a través de la previsión de controles interorgánicos entre los mismos. El segundo objetivo, en cambio, supone la previsión de canales institucionales específicos, que permitan la acción concurrente y complementaria entre los poderes, bajo un esquema de colaboración armónica.

8. En el caso de las facultades legislativas presidenciales, se trata de prerrogativas que no corresponden a la regla general en un Estado Social y Democrático de derecho. En efecto, el primer elemento que define la concesión de facultades extraordinarias al Presidente es su **carácter excepcional**, con independencia de la fuente que prevé la habilitación. Esta es la base sobre la que se ha estructurado el conjunto de normas que regulan la función excepcional del Ejecutivo como Legislador y ha dado origen tanto a sus límites como a sus parámetros interpretativos. En esa medida, tal característica sustenta el control jurisdiccional de los decretos leyes o de los decretos legislativos.

El carácter excepcional de las atribuciones legislativas del Presidente no solo tiene un fundamento teórico, sino también histórico que explica la importancia que le ha dado la Carta Política. Antes de 1991, la potestad legislativa del Presidente en el marco de los estados de sitio tenía límites y controles judiciales reducidos que impedían el mantenimiento del equilibrio de los poderes públicos. En el nuevo régimen constitucional, conforme a los principios de separación de poderes y bajo una clara convicción de la importancia del debate democrático para la consolidación y la evolución institucional del modelo de Estado escogido por el constituyente, solo puede predicarse la validez de facultades legislativas del Presidente cuando han sido conferidas y ejercidas con sujeción a límites materiales y temporales

¹⁷ Una recapitulación del tema puede verse en las sentencias C-253 de 2017 y C-331 de 2017 MP Gloria Stella Ortiz Delgado, de esta última se ha tomado este acápite.

concretos, que no trastoquen el orden constitucional actual, incluso en desarrollo de la justicia transicional.¹⁸

9. En general, las facultades legislativas extraordinarias del Presidente de la República **precisan un control judicial** que verifique que su ejercicio sea temporal y materialmente ajustado a la habilitación en su favor. Esto asegura la distribución del poder público y el equilibrio entre quienes lo detentan, en especial entre el Legislador y el Presidente de la República. Ese control es rogado, salvo en el caso de los decretos legislativos y de las normas expedidas al amparo de la habilitación contenida en el artículo 2° del Acto Legislativo 1° de 2016.

10. De acuerdo con lo previsto en el numeral 10° del artículo 150 de la Carta Política uno de los límites al ejercicio de las facultades legislativas por el Ejecutivo es su **carácter temporal**. El control de constitucionalidad habrá de verificar que (i) se hayan proferido durante el lapso previsto en la Constitución o en la ley habilitante; y (ii) que la facultad se haya ejecutado por una sola vez sobre la materia correspondiente, pues la misma se agota con su primer uso¹⁹.

Ahora bien, en la misma norma superior concurren precisas limitaciones de **carácter material** a la habilitación legislativa extraordinaria, las cuales apuntan a verificar que:

- (i) lo regulado se ajuste a los fines trazados por la norma habilitante y responda en forma directa, objetiva, estricta, suficiente e inconfundible a ellos;
- (ii) la actividad de producción normativa del Ejecutivo esté respaldada en su marco de acción excepcional, aspecto que puede verificarse de manera precisa con la literalidad del texto habilitante, por lo tanto,

¹⁸ El derecho constitucional comparado revela que otros tribunales constitucionales, cuando se han enfrentado a situaciones de transición no han sido del todo deferentes con respecto a la autoridad del Presidente. De esta manera, incorporan a este ejercicio de control: (i) un **juicio diferenciado material** bajo la premisa de que el juez debe diferenciar si el acto regulatorio se refiere a una institución que hace parte del Poder Ejecutivo o si, por el contrario, se impactan instituciones que son creadas por expreso mandato del Congreso y que, por la misma razón, gozan de autonomía administrativa; (ii) un **test de poder** que determina si el Presidente actúa bajo su autoridad reforzada o si por el contrario la misma es atenuada en razón a que es desplazada por la acción directa del Congreso o de la Constitución; (iii) un **examen de finalidad** para establecer si la acción administrativa reemplaza una función constitucional indelegable en cabeza del Legislador o ignora de manera notoria un mandato o principio constitucional; y (iv) un **juicio de razonabilidad transversal** que en primera medida debe cerciorarse de que la norma tenga un límite temporal claro y no modifique de manera desproporcionada el ejercicio de un derecho fundamental. Ver la sentencia C-253 de 2017.

¹⁹ Con respecto a los límites al ejercicio de las facultades legislativas por parte del Ejecutivo, la Corte ha considerado de forma reiterada que éstas se agotan con el primer uso, en particular en la sentencia C-097 de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa se indicó que *“desde sus inicios, mediante las sentencias C-510 y C-511 de 1992, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte, partiendo de la premisa de que el Congreso es el titular del poder legislativo, interpretó el requisito de la transitoriedad de la habilitación en el sentido de que las facultades extraordinarias sólo pueden ser ejercidas por una sola vez sin que haya lugar, dado que se agotan al ser ejercidas, a modificar los decretos con fuerza de ley mediante el uso posterior de dichas facultades dentro del término otorgado por el legislador ordinario”*. En ese mismo sentido, se pronunciaron las sentencias C-172 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-335 de 2016 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-140 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-610 de 1996 M.P. Antonio Barrera Carbonell.

están proscritos la analogía o los métodos extensivos de interpretación para entender su competencia;

- (iii) respete las exclusiones al ejercicio de las facultades extraordinarias, como lo son las materias sujetas a reserva estricta de ley y las prohibiciones regulatorias que se incluyen en las normas de facultades. Sin embargo, tratándose de potestades otorgadas mediante actos legislativos, este límite cede en la medida en que se ha considerado que el Congreso, cuando actúa como poder constituyente derivado, tiene competencias para hacer excepciones sobre la reserva de ley, por lo que puede conferir facultades reservadas al trámite democrático parlamentario e incluso adjudicar al Presidente temas que habrían de desarrollarse mediante leyes estatutarias; y
- (iv) con independencia de la fuente que contiene la facultad, su ejercicio sea eminentemente excepcional, es decir que responda al carácter imperioso de la intervención regulatoria del Ejecutivo, por la urgencia de la coyuntura o la necesidad de su experticia, lo que explica que el mecanismo legislativo ordinario no puede darles una respuesta expedita²⁰.

11. Alrededor de los límites temporales y materiales a las facultades legislativas excepcionales del Presidente de la República, se estructura el control constitucional con el fin de asegurar la conexidad de los decretos con la norma habilitante, en lo que a plazos de ejecución y materias por regular se refiere. Además, por esa vía, el control de constitucionalidad del ejercicio de estas potestades implica la guarda de la organización del Estado Social y Democrático de Derecho, debido a que es la única garantía para asegurar las libertades personales de los asociados, así como la vigencia de la separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos.

Por ende, este control judicial implica no solo confrontar disposiciones normativas (una de habilitación frente a otra de ejecución de las facultades extraordinarias), sino que también consiste en un ejercicio de validación del alcance de la regulación hecha por el Ejecutivo. No solo debe efectuarse en un plano interno a dicha normativa, sino que debe atender a una valoración en función de la vigencia del principio de separación de poderes. En esa medida, la interpretación de las potestades legislativas del Presidente no puede perder de vista la naturaleza excepcional de las mismas, de modo que el trámite

²⁰ La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el otorgamiento de facultades legislativas extraordinarias “(...) resulta útil para la regulación de temas particularmente complejos por su contenido técnico, acelera la expedición de normas con fuerza de ley cuando resulta necesario para conjurar crisis o facilita ajustes atendiendo razones de conveniencia pública” sentencia C-691 de 2003 M.P. Clara Inés Vargas Hernández. Las especiales finalidades que teóricamente justifican la delegación de las facultades legislativas también han sido reconocidas en las sentencias C-335 de 2016 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-645 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa, C-562 de 2015 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; C-016 de 2013 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza y C-1492 de 2000 M.P. Carlos Gaviria Díaz.

legislativo ordinario no pueda ser desplazado sin un motivo razonable que haga concluir que no es un medio necesario para regular la materia.

Cualquier intento de desbordamiento de las competencias excepcionales por parte del Ejecutivo, ya sea por contradicciones con la norma habilitante o porque dicha excepcionalidad tienda a hacerse permanente, no solo contraviene dicha disposición legal, sino que invade por esa vía esferas de acción del Congreso, quien detenta en toda circunstancia una competencia legislativa general.

Condiciones para que un asunto pueda ser regulado a través de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente por el artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2016. Reiteración de jurisprudencia²¹

12. El artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2016 establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 2o. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así:

***Artículo transitorio. Facultades presidenciales para la paz.** Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltase al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.*

Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos.

Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición.”

La jurisprudencia de esta Corte²² ha indicado que su función con respecto al control de constitucionalidad de los decretos expedidos en virtud del artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2016, recae sobre los **aspectos formales** relativos a la competencia del Presidente para regular el asunto, y sobre aquellos **asuntos de índole sustantiva** derivados de la necesidad de verificar la conexidad entre la materia regulada y la implementación del Acuerdo, como

²¹ Este apartado se basa en las sentencias C-253 y C-331 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²² Este apartado fue extraído de la Sentencia C-331 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, misma que sustentó un capítulo análogo en las sentencias C-699 de 2016 MP María Victoria Calle; C-160 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-174 de 2017 M.P. María Victoria Calle Correa; C-224 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos; C-253 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; C-289 de 2017 M.P. Aquiles Arrieta Gómez.

las restricciones derivadas de la vigencia del principio de separación de poderes y el sistema de frenos y contrapesos.

Límites formales a las facultades legislativas excepcionales del Presidente a través del Acto Legislativo 1 de 2016. Reiteración jurisprudencial²³

13. Los decretos con fuerza de ley que implementen el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera **deben ser adoptados por el Presidente de la República**. Sobre el particular, se resalta que la competencia adscrita es de carácter gubernamental, de modo que los decretos extraordinarios deben dar cumplimiento a lo previsto en el inciso tercero del artículo 115 de la Constitución, según el cual el Presidente y el ministro o director de departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno.

14. De la misma manera, el decreto respectivo debe haber sido expedido dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016. La entrada en vigor del Acto Legislativo 1 de 2016 fue reconocida mediante la **sentencia C-160 de 2017²⁴**, según la cual, dado que el proceso de refrendación se cumplió a cabalidad el 30 de noviembre de 2016, el término de 180 días calendario²⁵ de vigencia de las facultades legislativas para la paz **comenzaron a contarse a partir del 1º de diciembre de 2016**. Esto quiere decir que **las facultades legislativas para la paz sólo podrán ser ejercidas hasta el día 29 de mayo de 2017²⁶**.

15. Finalmente, el decreto debe tener una motivación suficiente que demuestre su condición de instrumento para la implementación del Acuerdo Final. Con todo, la evaluación sobre esa motivación corresponde a los límites materiales, como se explica a continuación.

Límites materiales a las facultades legislativas excepcionales del Presidente otorgadas por el Acto Legislativo 1 de 2016²⁷

16. El contenido del decreto correspondiente **debe tener como objeto facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo del Acuerdo Final**. Esto quiere decir que debe acreditarse el cumplimiento de los requisitos **de conexidad objetiva, estricta y suficiente** entre el decreto y el Acuerdo así

²³ Aparte extraído de la sentencia C-331 de 2017. En ella se precisó que “*el análisis de constitucionalidad del ejercicio de facultades extraordinarias otorgadas en el Acto Legislativo 001 de 2016 esta Corporación ha hecho referencia a “límites formales” para distinguirlos de “límites materiales” tal y como se indicó en las sentencias C-160 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y C-253 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado. Asimismo, en el control automático del ejercicio de otro tipo de facultades legislativas por parte del Ejecutivo, la Corte ha acudido a esa distinción, en particular la sentencia C-802 de 2002 M.P. Jaime Córdoba Triviño diferencia “requisitos formales” y “requisitos materiales”.*”

²⁴ “ (...) esta Corporación entiende cumplido el último requisito exigido por la Sentencia C-699 de 2016 para la Refrendación Popular, consistente en que un órgano democrático y deliberativo, como el Congreso de la República, haya verificado los requisitos de Refrendación Popular y declarado la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2016”: Corte Constitucional, sentencia C-160/17.

²⁵ Sentencia C-331 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁶ Ídem.

²⁷ Aparte extraído de la sentencia C-331 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

como de **necesidad estricta**²⁸, aspectos que implican una carga argumentativa para el Presidente cuando adopta la normativa extraordinaria.

Los decretos de que trata el Acto Legislativo 1 de 2016 no son una atribución genérica o abierta al Gobierno para la producción legislativa. Por el contrario, son el resultado de una competencia excepcional, que se explica en la necesidad de expedir una serie de medidas para implementar el acuerdo de paz dentro del marco propio de la justicia transicional. Además, materializan una competencia gubernamental que no está precedida de debate democrático alguno para su ejercicio, ni menos de la representatividad de la oposición o de otras formas de minorías políticas. De allí que resulte reforzada la pertinencia de un control de constitucionalidad que verifique el cumplimiento de los límites materiales a tal forma excepcional de habilitación legislativa.

16.1. La **conexidad objetiva**²⁹ se refiere a la necesidad de que el Gobierno demuestre de manera genérica un vínculo cierto y verificable entre un contenido del Acuerdo Final y la materia del decreto respectivo. La regla fijada en el Acto Legislativo determina que dichos decretos deben servir para facilitar y asegurar la implementación del Acuerdo. Ello quiere decir que son desarrollos del mismo, lo que implica que no puedan regular materias diferentes o que rebasen el ámbito de aquellos asuntos necesarios para su desarrollo.

16.2. La **conexidad estricta**³⁰, que también puede denominarse como un **juicio de finalidad o conexidad teleológica**, se refiere a la carga argumentativa para el Gobierno, consistente en demostrar que el objetivo del desarrollo normativo contenido en el decreto pretende de manera precisa implementar un aspecto definido y concreto del Acuerdo. En efecto, se trata de una relación directa entre la regulación expedida y el aspecto específico del Acuerdo, identificado por el Gobierno, lo que descarta vínculos accidentales o accesorios como justificaciones del ejercicio de las Facultades Presidenciales para la Paz.

Esta limitación resulta crucial en términos de preservación del principio de separación de poderes. Como es sabido, las materias sobre las cuales versa el Acuerdo Final están vinculadas a diferentes aspectos relativos a (i) el desarrollo agrario integral; (ii) la participación en política, en particular de los

²⁸ Los requisitos de conexidad objetiva, estricta y suficiente, y necesidad estricta se establecieron en la sentencia C-699 de 2016, de acuerdo con la competencia que el artículo 2º del Acto Legislativo 01 de 2016 le otorgó al Presidente de la República. Se desarrollaron en la sentencia C-331 de 2017. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

²⁹ El requisito de conexidad objetiva se estableció inicialmente en la sentencia C-699 de 2016 y su alcance en la sentencia C-160 de 2017, el cual fue reiterado en la sentencia C-253 de 2017.

³⁰ El requisito de conexidad estricta se previó inicialmente en la sentencia C-699 de 2016. Luego, en la sentencia C-160 de 2017 se estableció el alcance del presupuesto, y se precisó que también corresponde a un juicio de finalidad en el que se adelanta un análisis de dos niveles, entre los que se encuentra: (i) la identificación del contenido preciso del Acuerdo y (ii) la verificación del vínculo entre la medida y el contenido en mención. La constatación de que el ejercicio de las Facultades Presidenciales para la Paz busca facilitar o asegurar la implementación del Acuerdo Final también se adelantó en las sentencias C-174 de 2017 y C-224 de 2017 bajo el presupuesto de “conexidad externa o teleológica”. Asimismo, en la sentencia C-289 de 2017 se realizó un juicio de finalidad, dirigido a determinar si el Decreto Ley se emitió con el fin de implementar o desarrollar el Acuerdo Final.

integrantes de los grupos alzados en armas; (iii) el fin del conflicto armado; (iv) el problema de las drogas ilícitas; (v) los derechos de las víctimas; y (vi) la implementación, verificación y refrendación de los acuerdos. Por ende, en virtud de la amplitud de esas materias, una concepción genérica de la habilitación legislativa extraordinaria conllevaría irremediablemente a desconocer la naturaleza estrictamente limitada de la competencia gubernamental de producción legislativa. Asimismo, esta visión amplia significaría un desequilibrio de los poderes públicos a favor del Ejecutivo, quien quedaría investido de una facultad omnímoda para regular los más diversos aspectos de la vida social, en grave perjuicio del principio democrático y de la separación de poderes.

La valoración de la conexidad estricta supone una labor en dos niveles: **externo e interno**³¹. **En el primero**, el Gobierno deberá identificar cuál es el **contenido preciso** del Acuerdo que es objeto de implementación. De tal forma, se vería incumplido el requisito (i) si el gobierno no identifica de manera exacta el contenido del Acuerdo Final que pretende desarrollar, o (ii) si no existe un vínculo verificable entre esa materia precisa y los contenidos del decreto respectivo, de manera que la norma extraordinaria regule asuntos diferentes a los del Acuerdo Final, los cuales deben ser en toda circunstancia tramitados a través del procedimiento legislativo ordinario. **En el segundo**, el gobierno debe mostrar el **vínculo entre las motivaciones del uso de las Facultades Presidenciales para la Paz y la regulación efectivamente expedida**. Por ende, se incumplirá esta condición cuando las motivaciones expuestas por el gobierno no guarden coherencia con lo efectivamente regulado.

16.3. La **conexidad suficiente**³² está relacionada con el grado de estrecha y específica proximidad entre la regulación prevista en el decreto respectivo y el contenido preciso del Acuerdo que se pretende implementar. En efecto, bajo el presupuesto de conexidad suficiente, la proximidad entre la regulación y el aspecto concreto del Acuerdo **por sí sola demuestra el vínculo**. En consecuencia, las argumentaciones del Gobierno que sean genéricas y las relaciones incidentales o indirectas entre el decreto correspondiente y el contenido preciso del Acuerdo, desconocerán la conexidad suficiente e implicarán un ejercicio excesivo de las facultades extraordinarias conferidas por el Acto Legislativo 1 de 2016, pues no mostrarían un vínculo indiscutible entre la legislación extraordinaria y la materia específica e identificada del Acuerdo Final que se supone que el gobierno pretende desarrollar o implementar.

17. El límite que se deriva del principio de separación de poderes y la vigencia del modelo constitucional democrático es el de **necesidad estricta**³³.

³¹ La distinción entre conexidad externa e interna se introdujo en la sentencia C-174 de 2017 y se reiteró en las sentencias C-224 de 2017 y C-289 de 2017.

³² El requisito de conexidad suficiente se estableció inicialmente en la sentencia C-699 de 2016 y su alcance se fijó en la sentencia C-160 de 2017, el cual fue reiterado en la sentencia C-253 de 2017.

³³ El requisito de necesidad estricta se estableció en la sentencia C-699 de 2016, en la que se indicó que el ejercicio de las Facultades Presidenciales para la Paz se justifica “*solo en circunstancias extraordinarias, cuando resulte estrictamente necesario apelar a ellas en lugar de someter el asunto al procedimiento*”

Como se ha expuesto a lo largo de esta sentencia, el carácter limitado de la habilitación legislativa extraordinaria se explica en el origen derivado que tienen las facultades de producción normativa del Presidente. Esta naturaleza se fundamenta, a su vez, en el déficit de deliberación y de representatividad de las minorías políticas que es connatural a la adopción de los decretos con fuerza de ley, pero que se compensa en el debate en el Congreso al conceder con precisión y claridad la autorización legislativa al Presidente.

Lo anterior explica el carácter limitado y excepcional de la habilitación legislativa extraordinaria, pues la regla general para la producción normativa en el Estado constitucional es la actividad ordinaria del Congreso, en tanto que la misma cuenta con niveles suficientes de representatividad democrática, deliberación y protección de los derechos de participación, en particular de las minorías.

Esta condición de excepcionalidad exige al Gobierno hacer una demostración en dos niveles (i) que el trámite legislativo ordinario no es idóneo para regular la materia objeto del decreto, y (ii) que el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016 tampoco cumple con tal idoneidad. Por ende, el requisito de necesidad estricta exige que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tenga carácter **urgente e imperioso**, de manera tal que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sean ordinarios o especiales. Este requerimiento se vería incumplido si existe evidencia de que cualquiera de los dos procedimientos legislativos —el ordinario o el especial para implementar el Acuerdo Final— puede generar resultados parecidos en tiempos similares.

Dichos canales, como se ha señalado, tienen carácter principal y preferente para la producción legislativa, de manera que la expedición de los decretos leyes debe partir de la demostración acerca de la imposibilidad objetiva, en razón a la falta de idoneidad del procedimiento legislativo ante el Congreso.

Ahora bien, la acreditación por parte del Gobierno del requisito de necesidad estricta, no se suple simplemente con exponer criterios de conveniencia política o de eficiencia en la expedición normativa, sino que exige un estándar mayor consistente en la demostración acerca de la falta de idoneidad del mecanismo legislativo ordinario y especial., en virtud de las condiciones de urgencia antes mencionadas. En otras palabras, lo que le corresponde al Ejecutivo es establecer, dentro de los considerandos de los decretos extraordinarios, que el uso de la habilitación legislativa especial es imperioso para regular la materia específica de que trata el decreto respectivo. De no demostrarse ese grado de necesidad, se estaría ante un abuso en el ejercicio de la habilitación legislativa extraordinaria, puesto que se actuaría en desmedro

legislativo correspondiente.” En las sentencias que han estudiado la constitucionalidad de los decretos ley expedidos con base en las facultades en mención (sentencias C-160 de 2017, C-174 de 2017, C-224 de 2017, C-253 de 2017 y C-289 de 2017) se ha analizado la estricta necesidad que justifica su ejercicio y que la regulación no se tramite mediante los otros mecanismos de producción legislativa. En la sentencia C-224 de 2017 se adelantó un “*test estricto de necesidad*” dirigido a verificar el presupuesto en mención.

del carácter general y preferente de la cláusula de competencia legislativa a favor del Congreso.

18. El último grupo de limitaciones versa sobre los **asuntos expresamente excluidos** de la regulación mediante la habilitación legislativa extraordinaria. El artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2016 determina que dichas facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos.

Conforme a esta restricción, se tiene que el Congreso, en ejercicio de su poder de reforma constitucional, concluyó inequívocamente que determinados asuntos -en razón a su relevancia, jerarquía normativa o por estar sujetos a requisitos constitucionales agravados para su aprobación- debían estar excluidos de la habilitación legislativa extraordinaria que, se insiste, carece de instancias para la deliberación democrática previa a la expedición de la respectiva norma. En ese sentido, se está ante una premisa similar a la expuesta para el caso del requisito de necesidad estricta: la definición de determinados asuntos que, por su importancia y pretensión de permanencia en el orden jurídico, requieren estar revestidos de la mayor deliberación democrática posible, no pueden ser sometidos a la regulación por parte de decretos extraordinarios, que son medidas excepcionales e intrínsecamente limitadas.

Esta fue la concepción de las facultades extraordinarias en el Acto Legislativo 1 de 2016. Para el Congreso era claro que las competencias legislativas del Presidente están circunscritas a aspectos instrumentales.³⁴

19. Como es obvio, tampoco resultará válida desde la perspectiva constitucional, la utilización de la habilitación legislativa extraordinaria para la regulación de asuntos que, por su naturaleza, requieren de la mayor discusión democrática posible y que, por lo mismo, están sometidos a reserva estricta de ley. Al respecto, debe resaltarse que en la sentencia **C-699 de 2016**, la Corte definió que el establecimiento de las facultades extraordinarias por parte del Acto Legislativo 1 de 2016 no tenía un alcance tal que reformase el diseño constitucional de competencias para la producción normativa. Por esta razón, concurrían límites implícitos a dicha habilitación, vinculados con la reserva de ley.

De esta forma, la validez de los decretos dictados conforme al artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2016 consiste en servir de medios para la implementación del Acuerdo respecto de aquellos asuntos eminentemente instrumentales y que, por lo mismo, no están supeditados a la comprobación de un grado de deliberación democrática suficiente. Por el contrario, cuando se trate de materias propias del Acuerdo que han sido consideradas como de reserva estricta de ley y, por esa razón, requieren de dicho grado de

³⁴ Gaceta del Congreso 113 de 2016, páginas 5-6.

deliberación, entonces deberá hacerse uso del trámite legislativo, bien sea ordinario o especial.

20. En ese sentido, concurre un propósito definido de delimitar de manera precisa la habilitación legislativa extraordinaria a favor del Ejecutivo, tanto desde una perspectiva material como temporal. Con este fin, además de cumplir con las condiciones formales previstas en el Acto Legislativo 1 de 2016, los decretos adoptados con base en esa habilitación deben ser conexos a precisos contenidos del Acuerdo, no podrán versar sobre los asuntos excluidos en la enmienda constitucional y, de una manera más general, resultan excluidos aquellos temas que no deban ser imperiosamente regulados a través del mecanismo de los decretos leyes, al requerir estar precedidos de un debate democrático calificado.

Hecha la presentación general del contexto en el que esta Corte ejerce el control de constitucionalidad de los decretos adoptados con base en las facultades extraordinarias previstas en el artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2016, ahora procede la Sala a hacer una breve explicación del tema genérico que regula la norma en revisión.

El principio de igualdad y las medidas diferenciales

21. En relación con el concepto de igualdad y las medidas diferenciales adoptadas por el legislador, esta Corporación ha sentado una vasta línea jurisprudencial para evaluar la constitucionalidad de esas determinaciones. Siendo así, en este recuento jurisprudencial solo se hará referencia a las sentencias más importantes respecto a este tema.

21.1. La **sentencia C-093 de 2001**³⁵ precisó que de conformidad con la jurisprudencia constitucional y el derecho comparado, el abordaje sobre el principio de igualdad puede hacerse con dos enfoques complementarios. El primero es el test o juicio de proporcionalidad y el segundo es el test de igualdad. Sobre el primero, la jurisprudencia determinó que en este *“el juez estudia (i) si la medida es o no “adecuada”, esto es, si ella constituye un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido; luego (ii) examina si el trato diferente es o no “necesario” o “indispensable”, para lo cual debe el funcionario analizar si existe o no otra medida que sea menos onerosa, en términos del sacrificio de un derecho o un valor constitucional, y que tenga la virtud de alcanzar con la misma eficacia el fin propuesto. Y, (iii) finalmente el juez realiza un análisis de “proporcionalidad en estricto sentido” para determinar si el trato desigual no sacrifica valores y principios constitucionales que tengan mayor relevancia que los alcanzados con la medida diferencial”*. Respecto al test de igualdad, la sentencia determinó que este se encarga de determinar el grado de severidad con la que debe ser analizada la medida.

³⁵ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

21.2. La **sentencia C-741 de 2003**³⁶ examinó el principio de igualdad y la Sala Plena aludió a que su naturaleza es eminentemente relacional, de modo que inevitablemente deriva en la comparación entre personas o grupos de personas. Al rastrear los criterios de comparación, la Sala Plena aclaró que es posible verificar una clasificación hecha por el Legislador a partir de determinar si esta es (i) racional al incluir “*a todas las personas en similar situación*”, o (ii) irracional si **ninguna** de las personas incluidas tiene relación con los fines de la disposición normativa.

Ahora bien, existen casos en los que la racionalidad sobre la clasificación hecha por el Legislador es debatible. Sucede cuando la medida en cuestión es (i) **infra-inclusiva** de modo que no incluye a todas las personas ubicadas en similar situación a la luz del fin buscado por la norma; (ii) **sobre-inclusiva** por incluir personas colocadas en situación diferente a la luz del fin buscado; o (iii) **sobre-inclusiva** e **infra-inclusiva** simultáneamente por excluir personas en situación similar e incluir a otras que no tienen condición semejante. De esta forma, la sentencia concluyó que no se trata de exigir al legislador congruencia perfecta sino razonable “*entre el criterio de diferenciación y la delimitación del ámbito de las clases resultantes de dicho criterio*”.

21.3. Por su parte, la **sentencia C-114 de 2005**³⁷ precisó que el juicio de igualdad ha de concretarse sobre cuatro principios constitucionales. En primer lugar, el trato idéntico a personas en idénticas circunstancias. En segundo lugar, el trato enteramente diferenciado a personas en situaciones sin ningún elemento en común. En tercer lugar, el trato paritario a quienes presenten similitudes y diferencias cuando las similitudes sean más relevantes que las diferencias. Por último, el trato diferenciado a aquellos en una posición en parte similar y en parte distinta, en la que las diferencias sean más relevantes. De esta manera, vemos que llevar a cabo este test supone definir si los sujetos en comparación son o no equiparables.

21.4. La **sentencia C-896 de 2006**³⁸ precisó que al principio de igualdad le son inherentes los cuatro mandatos constitucionales ya reseñados. En esa medida, el test de igualdad es un mecanismo para establecer si “*el tratamiento diferente que un precepto dispensa a dos supuestos de hecho se ajusta al principio de igualdad*”. De esta manera, una vez son establecidos supuestos fácticos comparables es posible proceder con lo que se ha denominado juicio integrado. Este se efectúa en tres pasos: “(i) *el análisis de la adecuación de la medida al fin perseguido, es decir, la determinación de si ella constituye un medio idóneo para alcanzar un fin constitucionalmente válido; (ii) el examen de la necesidad de la medida diferenciadora, para lo cual se debe establecer si existe otra medida que sea menos onerosa en términos del sacrificio de un derecho o un valor constitucional, y que tenga la virtud de alcanzar con la misma eficacia el fin propuesto; y (iii) el estudio de la proporcionalidad en estricto sentido de la medida, con el objeto de determinar si el trato desigual materia de control no sacrifica valores y principios constitucionales que*

³⁶ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁷ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

³⁸ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

tengan mayor relevancia que los alcanzados con ella". De este modo, vemos que para el juicio integrado son necesarios tanto el juicio de proporcionalidad como el test de igualdad.

21.5. Por último, la **sentencia C-929 de 2014**³⁹ recogió los presupuestos establecidos en la jurisprudencia anterior y estableció que el juicio de igualdad se caracteriza por ser complejo. Involucra *"el examen del precepto demandado, la revisión de la norma respecto de la cual se alega el trato diferenciado injustificado y la consideración del propio principio de igualdad"*, de cara al grupo que sirve como extremo opuesto del ejercicio comparativo. De este modo, sintetizó los pasos a seguir en tres: el primero es la determinación del criterio de comparación, esto implica la verificación de que los supuestos de hecho sean confrontables. El segundo paso es la definición sobre si con la medida evaluada se afecta el mandato de trato igualitario. En caso de ser así, se abre un tercer paso, el cual constata *"si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones en comparación merecen un trato diferente desde la Constitución"*.

El principio de igualdad en relación con las entidades territoriales: reiteración de jurisprudencia

22. En la jurisprudencia constitucional es posible establecer dos enfoques sobre el principio a la igualdad con respecto a las entidades territoriales. Estos se diferencian entre sí por la naturaleza jurídica de los sujetos en comparación. El primer criterio analiza la igualdad desde el punto de vista de los habitantes de la entidad territorial, por lo que se concentra en examinar cómo una medida sobre un municipio, departamento o distrito, afecta al grupo de personas que habitan en él. El segundo criterio se enfoca en comparar a las entidades territoriales, lo que quiere decir que su examen recae en determinar cómo una disposición puede afectar de manera distinta a varias entidades.

23. Sobre el primer criterio de análisis existen distintas sentencias constitucionales. La **sentencia C-223 de 1995**⁴⁰ analizó la constitucionalidad del artículo 177 de la Ley 136 de 1994⁴¹, debido a que una demanda acusaba a esta disposición de desconocer el principio de igualdad porque establecía diferencias entre las personerías jurídicas de los municipios. Siendo así, la Corte determinó que *"no es posible [establecer diferencias entre municipios] que no tengan una justificación razonable y objetiva."*

23.1. En la **sentencia C-036 de 1996**⁴² la Corte analizó una acusación por discriminación entre municipios, con origen en un trato preferencial negativo contra los productores de petróleo o gas, originado en el artículo 26 (parcial)

³⁹ M.P. Mauricio González Cuervo.

⁴⁰ M.P. Antonio Barrera Carbonell.

⁴¹ *"Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"*.

⁴² M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

de la Ley 141 de 1994⁴³. Sobre este punto, la Sala Plena señaló que el principio a la igualdad se enfoca en el ser humano, por lo que el análisis de la igualdad entre entidades territoriales *“sólo podría tener asidero en la medida en que el trato diferente injustificado repercutiera en discriminaciones entre los habitantes de una y otra célula municipal en aspectos básicos como su supervivencia, su dignidad o el ejercicio de sus derechos fundamentales”*.

23.2. Por último, en la **sentencia C-036 de 2005**⁴⁴ la Corte determinó que la igualdad se predica de *“todas las personas”, y por ello no es pertinente su aplicación al trato entre entidades territoriales*. En consecuencia, el primer criterio de interpretación sostiene que la *“existencia de una diferencia legal entre dos municipios no implica una violación de la igualdad”*, en la medida en que esta solo es predicable de las personas. Sin embargo, esta línea de interpretación ha sido por pronunciamientos jurisprudenciales que han sostenido que es posible predicar un juicio de igualdad entre entidades.

24. En la **sentencia C-579 de 2001**⁴⁵ la Corte inauguró esta línea hermenéutica cuando determinó que es *“válido efectuar un juicio de igualdad entre dos entidades públicas, por dos motivos: (i) en su calidad de personas jurídicas, las entidades territoriales cuentan con los derechos inherentes a tal personalidad, según sean aplicables; y (ii) frente a la expedición del régimen que les será aplicable por parte del Congreso, las entidades municipales se encuentran en igualdad de condiciones [para evitar medidas discriminatorias].”*

25. Más adelante, en la **sentencia C-179 de 2014**⁴⁶ reiteró los fundamentos de la **sentencia C-579 de 2001** en lo que atañe a la posibilidad de analizar el principio de igualdad en relación con entidades territoriales, como titulares de derechos. En conclusión, vemos que desde el 2001 es posible hacer un juicio de igualdad entre municipios, departamentos y distritos, debido a que estos son sujetos comparables que demandan un trato igualitario, aunque no idéntico, entre sí. De ahí que el Legislador deba sujetarse a la igualdad para regular todo lo atinente a ellos.

Educación, democracia y consolidación de la paz

26. La educación es un instrumento para el desarrollo humano y social a través del cual se adquieren *“las herramientas necesarias para el desenvolvimiento en el medio cultural en que se habita”*⁴⁷. Aproxima a las personas al estado de las discusiones en el campo del conocimiento, la ciencia, la técnica y difunde los demás bienes de la cultura que le permiten al individuo interactuar y aportar a la colectividad de la que es parte.

⁴³ *“Por la cual se crean el Fondo Nacional de Regalías, la Comisión Nacional de Regalías, se regula el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, se establecen las reglas para su liquidación y distribución y se dictan otras disposiciones.”*

⁴⁴ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴⁵ M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁴⁶ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁴⁷ Sentencia C-114 de 2005. M.P. Humberto Sierra Porto.

Esta Corporación ha resaltado en varias oportunidades⁴⁸ que la educación no solo impulsa los valores sociales relacionados con la cultura, el desarrollo⁴⁹ y el conocimiento, sino que también busca la concreción de metas personales que apuntan a la realización de cada ser humano y a *“potenciar el ejercicio de otros derechos como la igualdad de oportunidades, el trabajo, los derechos de participación política, la seguridad social y el mínimo vital, por mencionar solo algunos”*⁵⁰.

La educación tiene una doble connotación entre lo *“individual y relacional, particular y comunitari[o]”*⁵¹, que se encuentran íntimamente relacionadas. Si bien está asociada a la marcha histórica de las sociedades y es determinante para ellas desde un punto de vista colectivo, debe decirse que desde la perspectiva particular de las personas la educación prepara para el trabajo, propicia la consolidación de proyectos de vida, permite el ejercicio ciudadano estructurado al fomentar la formación íntegra de los seres humanos. Nos empodera para comparecer al espacio social⁵² en el que *“se articulan y adquieren sentido tanto las apuestas de la escuela como las de la ciudadanía”*⁵³.

Bajo esa perspectiva, la educación no solo tiene implicaciones individuales sino colectivas. El estudiante consolida procesos sociales de más amplio alcance en la medida en que la democratización del conocimiento⁵⁴ no se limita a los contenidos, sino que indirectamente fomenta una práctica dialógica y participativa que redundando en una cultura democrática y pluralista en la sociedad. Como ha sostenido esta Corporación, *“la educación es a la vez un mundo en sí y un reflejo del mundo. Está sometida a la sociedad pero reacciona también a las condiciones ambientales a las que se halla sometida, contribuyendo así a engendrar las condiciones objetivas de su formación”*⁵⁵.

⁴⁸ Al respecto ver las sentencias C-520 de 2016 M.P. María Victoria Calle Correa y C-284 de 2017 M.P. Iván Escruería Mayolo.

⁴⁹ Desarrollo entendido en el sentido propuesto por Amartya Sen, conforme el cual *“Si bien la prosperidad económica y la situación demográfica favorable fomentan el bienestar y la libertad de una sociedad, no es menos cierto que mayor educación, prevención y atención sanitaria y otros factores similares afectan las auténticas libertades de que disfruta la población. Estos ‘avances sociales’ deben considerarse como parte del ‘desarrollo’, puesto que proporcionan una existencia más prolongada, libre y fructífera, además de que estimulan la productividad o el crecimiento económico.”* SEN, Amartya. *Las teorías del desarrollo a principios del siglo XXI*. Cuadernos de economía, 1998, vol. 17, no 29, p. 73-100.

⁵⁰ Sentencia C-520 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

⁵¹ MARTÍNEZ MARTÍN, Miquel. Formación para la ciudadanía y educación superior. Revista Iberoamericana de Educación (OEI), 2006, N° 42, p. 85-102, 2006.

⁵² SERNA DIMAS, Adrián. Ciudadanos de la Geografía Tropical. Ficciones históricas de lo ciudadano. Centro de Investigaciones y desarrollo Científico de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá, 2006. *“(…) la identidad ciudadana está sustentada en el funcionamiento de tres campos sociales relativamente autónomos: la política, la economía y la educación. La ciudadanía sólo puede difundirse como identidad mediática común si los agentes sociales tienen condiciones legítimas de existencia en estos tres campos, cuyo acceso universal para todas las posiciones del espacio social depende fundamentalmente de la regulación del Estado. (...) No obstante estos campos soportan sus propias tensiones internas, que afectan su universalidad”*. En cita en la sentencia T-085 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

⁵³ GOMEZ NAVAS, Diana et. al. *Ciudad, localidad y escuela. Escenarios para una ciudadanía en derechos*. Personería de Bogotá e Instituto para la Pedagogía, la Paz y el Conflicto Urbano (IPAZUD). 2009, P.247.

⁵⁴ Objeto señalado para la educación desde la Asamblea Nacional Constituyente, en la que se precisó que *“democratiza el acceso al conocimiento y a otras expresiones de la cultura”*, en cita en la sentencia C-284 de 2017.

⁵⁵ Sentencia C-284 de 2017 M.P. Iván Escruería Mayolo, en referencia a la sentencia T-429 de 1992 que se refirió a la educación como un instrumento de cambio, igualdad y democracia.

27. La educación cumple fines particulares que consolidan valores relevantes para la sociedad como la democracia y el pluralismo. Se convierte en un mecanismo para forjar una ciudadanía que en un mundo globalizado e interconectado, no se contrae a las dinámicas nacionales sino que se extiende a las mundiales, por lo que *“la distribución del acceso a la educación de calidad es un asunto urgente para todas las democracias modernas.”*⁵⁶

La formación de los ciudadanos en los valores sociales compartidos implica el reconocimiento de la posición del sujeto en la sociedad y de sus derechos. Es condición para la exigibilidad material de las garantías constitucionales y de la eficacia de la Constitución Política⁵⁷. La escuela asegura la visualización de los derechos y deberes ciudadanos que derivan del régimen constitucional.

Así las cosas, las restricciones al acceso, permanencia o calidad educativa, ligadas a las debilidades institucionales en la prestación del servicio educativo, no solo tienen repercusiones inmediatas en la limitación de un derecho. Influyen también en la conformación del espacio democrático y en la institucionalización de mecanismos para fomentar el diálogo y la construcción colectiva e inclusiva de la sociedad, a partir de relaciones más equitativas entre los ciudadanos.

28. En el caso colombiano, el conflicto armado ha imposibilitado el acceso al servicio educativo de personas radicadas en el campo. La dinámica del desplazamiento ha estimulado las diferencias y los desequilibrios educativos entre las zonas rurales y urbanas. El afianzamiento de la violencia y la debilidad del Estado supuso la ampliación de las brechas entre el campo y la ciudad, más marcadas aún en los escenarios en los que se registró en forma más permanente el conflicto armado. En ellos, todos rurales, incidió en *“la precaria situación de la educación rural en materia de acceso, permanencia y calidad. Más de un 20% de los niños y adolescentes rurales entre 5 y 16 años no va a la escuela, porcentaje que se incrementa al 73,7% entre los 17 y 24 años. La mitad de los niños, adolescentes y jóvenes rurales no llega a superar el quinto grado.”*⁵⁸

Las cifras de acceso, cobertura, permanencia y calidad en las zonas rurales, muestran un abandono institucional a partir del cual en relación con la educación se presentan *“problemas para ejercer a este derecho que afectan especialmente a niños, niñas y adolescentes que habitan en zonas rurales”*⁵⁹, entre otras comunidades vulnerables.

El derecho a la educación. Reiteración jurisprudencial

⁵⁶ NUSSBAUM, Marta C. La crisis silenciosa. Signo y pensamiento, 2011, vol. 30, no 58, p. 16-22.

⁵⁷ LE GAL, Jean. Los derechos del niño en la escuela: una educación para la ciudadanía. Graó, 2005. P.22

⁵⁸ GONZÁLEZ, Mabel. El verdadero fin del conflicto armado: Jóvenes vulnerables, educación rural y construcción de la paz en Colombia. Informe del Consejo Noruego para Refugiados y Norwegian Centre for Conflict Resolution, dic. 2016.

⁵⁹ UNICEF. Análisis de situación de la infancia y la adolescencia en Colombia 2010-2014. PP. 86 a 110. En: <http://unicef.org/co/sitan/assets/pdf/sitan.pdf>.

29. La educación ha sido reconocida en el artículo 67 de la Constitución de 1991 en una doble dimensión: como un servicio público y un derecho. Dicha consagración garantiza a los ciudadanos el acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica, como a los demás bienes y valores de la cultura, en consonancia con los fines y valores constitucionales del Estado Social y Democrático de Derecho.

La educación como servicio público, exige del Estado acciones concretas para garantizar su prestación eficaz y continua a todos los habitantes del territorio nacional. Los principios que rigen su prestación son la universalidad, la solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. Con respecto a su faceta como derecho, si bien la educación está relacionada como un derecho social, económico y cultural en el texto constitucional, tanto el artículo 44 de la Carta en el caso de los niños, como la jurisprudencia de esta Corporación en el caso de los adultos⁶⁰, lo reconocen como un derecho fundamental, aunque tenga componentes progresivos.

30. Además de esas normas de la Carta Política, el bloque de constitucionalidad remite a varias disposiciones que regulan y fijan el alcance de la educación y de las obligaciones estatales en la materia. Por ejemplo, los Estados deben tomar medidas tales como la implantación de la enseñanza gratuita, la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad, el fomento de la asistencia a las escuelas y buscar la reducción de las tasas de deserción escolar.⁶¹ En particular, la Observación General No. 13 describió el alcance del derecho a la educación en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁶² y precisó que la educación tiene cuatro facetas de la prestación: la aceptabilidad, la adaptabilidad, la disponibilidad o asequibilidad y la accesibilidad.

En concordancia con lo establecido en la Observación General N°13, esta Corporación ha fijado el alcance de cada una de esas esferas de la educación. La **sentencia C-376 de 2010**⁶³ lo hizo en los siguientes términos:

“i) la asequibilidad o disponibilidad del servicio, que puede resumirse en la obligación del Estado de crear y financiar suficientes instituciones educativas a disposición de todos aquellos que demandan su ingreso al sistema educativo, abstenerse de impedir a los particulares fundar instituciones educativas e invertir en infraestructura para la prestación del servicio, entre otras; (ii) la accesibilidad, que implica la obligación del Estado de garantizar el acceso de todos en condiciones de igualdad al

⁶⁰ Sentencia C-520 de 2016 M.P. María Victoria Calle.

⁶¹ La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en el artículo 26, establece que toda persona tiene derecho a la educación. Su propósito es el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales. Por su parte, los artículos 28 y 29 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Ratificada por el Estado colombiano mediante la ley 12 de 1991 también fija obligaciones para los Estados.

⁶² El Pacto de Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Ratificado por el Estado colombiano a través de la ley 74 de 1968. en su artículo 13, señala que el derecho a la educación “*debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad*”. En relación con este artículo, en 1999, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) emitió la Observación General No. 13, en la que describió el alcance del derecho a la educación en el Pacto.

⁶³ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

*sistema aludido, la eliminación de todo tipo de discriminación en el mismo, y facilidades para acceder al servicio desde el punto de vista geográfico y económico; (iii) la **adaptabilidad**, que se refiere a la necesidad de que la educación se adapte a las necesidades y demandas de los educandos y que se garantice continuidad en la prestación del servicio, y (iv) la **aceptabilidad**, la cual hace alusión a la calidad de la educación que debe impartirse.”*

La incorporación de estas facetas de la educación es fácilmente reconocible en el texto constitucional⁶⁴.

31. La Sala Plena de esta Corte ha abordado el contenido del derecho a la educación en distintos pronunciamientos. La **sentencia C-210 de 1997**⁶⁵ declaró inexecutable el artículo 186 de la Ley 115 de 1994⁶⁶; este consagraba la gratuidad de la educación en los establecimientos públicos para hijos del personal de educadores, directivos y administrativos del sector educativo estatal, de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional muertos en servicio activo. En esa oportunidad, esta Corporación resaltó que el mandato constitucional de gratuidad de la educación “*es claro y no hace distinciones*” en cuanto a sus titulares.

Más adelante, en la **sentencia C-251 de 1997**⁶⁷ este Tribunal ejerció el control automático de constitucionalidad a la Ley 319 de 1996, “*por medio de la cual se aprueba el Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ‘Protocolo de San Salvador’, suscrito en San Salvador el 17 de noviembre de 1988*”. El artículo 13 del Protocolo establece que toda persona debe tener acceso a la educación, por lo que los Estados tienen el deber de capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad democrática y pluralista. Al examinar ese artículo, la Corte señaló que comoquiera que las obligaciones para los Estados recogidas en el Protocolo Adicional coincidían con las consagradas en los artículos 67 y 68, se imponía declarar la constitucionalidad de la ley⁶⁸.

⁶⁴ Con respecto a la **asequibilidad o disponibilidad**, el inciso 5 del artículo 67 de la Constitución señala que el Estado debe garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia. Asimismo, el inciso primero del artículo 68 de la Carta Política da la posibilidad expresa a los particulares para fundar establecimientos educativos. Frente a la **accesibilidad** en materia económica, el inciso 4 del artículo 67 de la Constitución indica que la educación debe ser gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos. Sobre la **adaptabilidad**, el inciso 5 del artículo 68 de la Constitución señala que los integrantes de grupos étnicos tienen derecho a una educación que respete y desarrolle su identidad cultural. Además, el inciso 6 de esta disposición indica que el Estado está obligado a prestar el servicio a la educación a las personas con algún tipo de situación de discapacidad y a aquellos con capacidades excepcionales. Por último, el criterio de **aceptabilidad** se ve reflejado en el inciso 5 del artículo 67 de la Carta, de conformidad con el cual el Estado debe regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad y la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos. Adicionalmente, el inciso 3 del artículo 68 establece que la enseñanza debe estar a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica.

⁶⁵ M.P. Carmenza Isaza de Gómez.

⁶⁶ “*Por la cual se expide la Ley General de Educación*”.

⁶⁷ M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁶⁸ “*Todas estas regulaciones coinciden con lo estatuido por la Constitución en esta materia. Así, el artículo 67 superior prevé que la educación es un derecho, que la enseñanza que debe estar orientada hacia el respeto de los derechos humanos, la paz y la democracia, que la educación básica es obligatoria y que la enseñanza es gratuita en las instituciones estatales, sin perjuicio de que deban pagar derecho académicos*”.

En la **sentencia C-170 de 2004**⁶⁹ la Corte precisó el alcance del derecho a la educación, en esta diferenció su contenido para los niños y los adultos. En esa ocasión la Corte hizo una interpretación sistemática de los artículos 44 y 67 de la Constitución, por lo que concluyó que, si bien el derecho a la educación tenía un contenido fundamental para todos los menores sin importar la edad que estos pudieran tener, en el caso de los adultos o mayores de edad era distinto, debido a que este derecho adquiriría un carácter prestacional y programático, por lo que no podía ser interpretado como un derecho fundamental. Esta conclusión llevó a la Corte a declarar exequible la expresión que prohíbe trabajar a los menores de 14 años y que impone a sus padres la obligación de disponer que estos acudan a un centro educativo, bajo el entendido de que esta previsión se encuentra sujeta a las condiciones previstas en los Convenios Nos. 138 “*sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo*” y 182 “*sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil*” de la OIT.

La **sentencia C-376 de 2010**⁷⁰ especificó aún más el contenido del derecho fundamental a la educación de los menores de edad, debido a que determinó que este tenía carácter gratuito y obligatorio en el nivel básico. La Corte decidió sobre la exequibilidad del artículo 183 de la Ley 115 de 1994, el cual autoriza al gobierno nacional para regular los cobros que pueden hacer los establecimientos educativos estatales por concepto de derechos académicos, atendiendo a diferentes variables socio económicas. En esa providencia, esta Corporación estableció que la enseñanza primaria debe ser generalizada y accesible a todos por igual, por lo que es exigible inmediatamente. Como consecuencia de esto, determinó que el mecanismo para garantizar ese nivel de accesibilidad era la gratuidad de la prestación del servicio. Así mismo, precisó sobre la expresión del inciso 3 del artículo 67 de la Constitución, según la cual la educación es obligatoria “[...] *entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica*”. Sobre este punto, la providencia estableció que la edad señalada en esta disposición “*es sólo un criterio establecido por el constituyente para delimitar una cierta población objeto de un interés especial por parte del Estado [por lo que] las edades fijadas en la norma aludida no pueden tomarse como criterios excluyentes sino inclusivos*”. De este modo, fijó que el inciso 3 del artículo 67 solo corresponde a la edad en la que normalmente los estudiantes culminan el noveno grado de educación básica, por lo que no puede ser interpretado como un criterio que restrinja el derecho a la educación de los menores de edad.

De este modo, la Corte concluyó que la gratuidad es una obligación que se predica del derecho a la educación pública en cualquiera de sus niveles, en la medida que se trata de un mecanismo para lograr la accesibilidad de todos a este bien social. En este sentido, “*el cobro de derechos académicos resulta*

quienes cuenten con los medios para hacerlo. Por su parte, el artículo 68 protege el derecho de los padres a escoger la enseñanza de sus hijos así como el derecho de los particulares a fundar establecimientos educativos.”

⁶⁹ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁷⁰ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

incompatible con el principio de gratuidad universal de la educación en el nivel de primaria, comoquiera que se trata de una obligación inequívoca e inmediata del Estado.”. Sin embargo, la providencia aclaró que debido al carácter progresivo de la educación secundaria y superior, el cobro de derechos académicos podía ser compatible con la obligación del Estado de implementar progresivamente la gratuidad en los niveles de enseñanza secundaria y superior. De esta manera, esta Corporación declaró que el artículo 183 de la Ley 115 de 1994 era exequible condicionalmente.

En la **sentencia C-622 de 2013**⁷¹ la Corporación consolidó su línea. Reiteró la posición de que el derecho a la educación es fundamental para los menores de edad, en la medida en que señaló que prestar el servicio de educación básica es una obligación por parte del Estado. Además, reafirmó su posición de que *“en el caso de los mayores, el derecho al acceso a la educación como obligación de la Administración, deja de ser fundamental y adquiere un carácter esencialmente prestacional y programático, salvo que se trate de personas con discapacidad.”*

Sin embargo, la **sentencia C-520 de 2016**⁷² amplió el carácter del derecho a la educación a partir de su relación con la dignidad humana y de su facultad para potenciar el ejercicio de otros derechos como la igualdad de oportunidades, el trabajo, los derechos de participación política, la seguridad social y el mínimo vital de las personas en edad adulta.

En esa decisión, esta Corporación llegó a la conclusión de que el derecho a la educación es un derecho de la persona y, por lo tanto, es fundamental, tanto en el caso de los menores como en el de los adultos. Para concluirlo aseguró que *“una obligación progresiva es, ante todo, una obligación y no una promesa o una afirmación retórica. El principio de progresividad tiene un contenido normativo claramente definido por la jurisprudencia constitucional, en la medida en que (i) cuestiona la inacción estatal, (ii) ordena dar pasos adelante o la adopción de medidas constantes; (iii) prohíbe –prima facie– los retrocesos, y (iv) exige que las medidas respeten el principio de igualdad y el mandato de no discriminación.”*

En consecuencia, la Sala Plena determinó que el derecho de acceso a la educación superior es un derecho humano por la profunda relación que guarda con la dignidad humana y el goce de otros mandatos superiores, lo que le dio un carácter de fundamental y de servicio público universal a la luz de la Constitución Política.

32. En resumen, la educación es un servicio público y un derecho. Sobre su contenido, la Corte Constitucional sostuvo durante una primera etapa que para los menores de edad tenía un carácter de fundamental y gratuito, mientras que para los adultos tenía un contenido prestacional y programático. Sin embargo, la sentencia C-520 de 2016 abrió el espectro de aplicación de este derecho al

⁷¹ M.P. Mauricio González Cuervo.

⁷² M.P. María Victoria Calle.

determinar que, a pesar de su carácter progresivo, la educación es un derecho fundamental que no puede estar limitado por la edad de las personas.

El derecho a la educación superior

33. La relevancia de la educación en los niveles superiores -en los que se concentra la profesionalización de los estudiantes y su preparación para el mercado laboral, según sus intereses y aptitudes- ha sido reconocida, entre otras, por la UNESCO en la *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: visión y acciones* de 1998⁷³. La organización enfatizó que en los niveles superiores la educación es un derecho sobre el cual los Estados deberían asegurar cada vez mayores niveles de acceso, para responder a los retos actuales de la sociedad y del desarrollo.

34. La Observación General N° 13 del Comité DESC, dedica un capítulo al derecho a la educación superior en desarrollo del apartado c) del párrafo 2 del artículo 13 del Pacto. Según lo anotado en ella, en este nivel, el derecho a la educación también tiene los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad, que son comunes a los esquemas de enseñanza. Sin embargo, este documento plantea que una de las principales diferencias que tiene el derecho a la educación en este nivel, es que la accesibilidad no es universal como en los programas educativos básicos pues *“la enseñanza superior no ‘debe ser generalizada’, sino sólo disponible ‘sobre la base de la capacidad’, capacidad que habrá de valorarse con respecto a los conocimientos especializados y la experiencia de cada cual”*.

La educación superior está constitucionalmente regulada en los artículos 67 a 69 de la Constitución. Según lo preceptuado por esas disposiciones, es un derecho de la persona a partir del cual puede acceder a bienes de relevancia social, como lo son el conocimiento y la cultura. En el año 2016 la Sala Plena de esta Corporación reconoció la educación superior como un derecho fundamental. Si bien lo ha abordado únicamente desde el punto de vista del acceso, la instituyó en una garantía de formación para la persona en la adultez. A continuación se hará un breve recuento jurisprudencial de este derecho.

Inicialmente la **sentencia C-311 de 1994**⁷⁴ que analizó la Ley 30 de 1992, cuyo objetivo es la organización del *“servicio público de la educación superior”* precisó que dicha norma, lejos de regular un derecho fundamental, establecía pautas para la organización de un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado. Enfatizó que los centros educativos están protegidos por el artículo 69 de la Constitución que garantiza la autonomía universitaria. Sobre este asunto, que era el foco del debate en esa

⁷³ La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha celebrado en dos oportunidades (1998 y 2009) la Conferencia Mundial sobre Educación Superior. En ella reúne delegados de sus Estados Miembros de la UNESCO; representantes de los organismos de las Naciones Unidas; representantes de ONG y de la sociedad civil; y expertos, con el propósito de evaluar los retos que tiene este nivel educativo frente a la nueva dinámica mundial. Desde el 31 de octubre de 1947, Colombia es miembro de la UNESCO y participó en la Conferencia de 1998 en cita, ver <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001163/116345s.pdf>, consultada en julio de 2017. La referencia a las conclusiones se hace como doctrina internacional autorizada.

⁷⁴ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

oportunidad, la sentencia sostuvo que si bien las Universidades cuentan con un amplio espectro de autonomía para escoger libremente su filosofía, esta autonomía encuentra un límite en los derechos fundamentales y en los mandatos constitucionales, por lo que no es ilimitada.

La **sentencia C-520 de 2016** estableció concretamente que el derecho a la educación y su relación *“con la dignidad humana no se desvanece con el paso del tiempo y su conexión con otros derechos fundamentales se hace (...) más notoria con el paso del tiempo, pues la mayor parte de la población adulta requiere de la educación para el acceso a bienes materiales mínimos de subsistencia mediante un trabajo digno”*. El fallo señaló que el derecho a la educación es universal y, en esa medida no es posible hacer distinciones en relación con su *iusfundamentalidad*, por la edad. Sin perjuicio de ello, *“las condiciones de aplicación”* del mismo si pueden ser afectadas por factores etarios. Reconoció la existencia de *“obligaciones de aplicación inmediata y deberes progresivos, con base en parámetros de edad del educando y nivel educativo”*. En lo que tiene que ver con la educación superior, las obligaciones estatales frente al acceso son de carácter progresivo. La distribución de los cupos está mediada por el mérito, que se convierte en criterio principal de acceso a los estímulos creados por el Estado.

Posteriormente, la **sentencia C-003 de 2017**⁷⁵ señaló, en igual sentido y con fundamento en esa última decisión y en otros fallos de tutela⁷⁶, que *“si bien el artículo 44 de la Constitución señala expresamente que el derecho a la educación es fundamental para los niños, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que también lo puede ser en el caso de los adultos”*.

La autonomía universitaria y la calidad de la educación superior

35. La jurisprudencia constitucional ha establecido de manera pacífica que la autonomía universitaria es una garantía de funcionamiento del servicio público de educación superior. Asegura su enfoque académico y, con ello, la realización de los fines que están asociados a ella.

⁷⁵ En esta decisión la Corte, en el estudio de constitucionalidad del numeral 4º del artículo 8º 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”*.

⁷⁶ Se trata de las sentencias *“Sentencias T-002 de 1992 (MP Alejandro Martínez Caballero), SU-277 de 1993 (MP Antonio Barrera Carbonell, SV Eduardo Cifuentes Muñoz, SV Carlos Gaviria Díaz, SV Alejandro Martínez Caballero, Fabio Morón Díaz), T-543 de 1997 (MP Hernando Herrera Vergara), T-239 de 1998 (MP Fabio Morón Díaz), T-780 de 1999 (MP Álvaro Tafur Galvis), T-642 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes), T-689 de 2005 (MP Rodrigo Escobar Gil), T-188 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), T-390 de 2011 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), T-458 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-008 de 2016 (MP Alberto Rojas Ríos, SPV Luis Ernesto Vargas Silva). El derecho a la educación para personas adultas ha sido objeto de pronunciamiento, además, en las sentencias T-534 de 1997 (MP Jorge Arango Mejía, AV Eduardo Cifuentes Muñoz), T-018 de 1998 (MP Carlos Gaviria Díaz), T-108 de 2001 (MP (E) Martha Victoria SÁCHICA Méndez). En la Sentencia T-533 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) se destacó el carácter fundamental del derecho, con independencia de la edad del titular. Además, se realizó un extenso análisis sobre la naturaleza de las obligaciones estatales en relación con cada uno de los componentes del derecho”* Adicionalmente se funda en las *“sentencias T-642 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes), T-689 de 2005 (MP Rodrigo Escobar Gil), T-188 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), T-390 de 2011 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).”*

En una línea unívoca, la Corte Constitucional ha sentado los contenidos de esta garantía, sus titulares y sus restricciones.

35.1. Inicialmente, la **sentencia C-337 de 1996**⁷⁷ al conocer una demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 28 y 29 (parciales) de la Ley 30 de 1992⁷⁸ en los que se reguló la figura de la autonomía universitaria, precisó que esta consiste en la facultad que se otorgó a las universidades de:

“darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir, y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”.

Desde entonces la Sala Plena de la Corte dejó establecido que se trata de una facultad que no puede asumirse en términos absolutos, en el entendido de que si bien es una garantía institucional de los prestadores del servicio educativo en el nivel superior, le corresponde al Estado *“regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, (...) y a la ley ‘establecer las condiciones requeridas para la creación y gestión de los centros educativos’”*.

También destacó esta sentencia que la autonomía universitaria es una garantía en favor de las instituciones de educación superior que les confirió dos potestades: la primera la auto-organización (darse sus propias directivas) y la auto-regulación (regirse por sus propios estatutos).

35.2. La **sentencia C-162 de 2008**⁷⁹ señaló que, como quiera que la autonomía universitaria es una garantía institucional, al legislador le está vedado *“suprimirlas, vaciarlas de contenido o desfigurarlas, con esta prohibición queda garantizada la imagen maestra de la institución”*. En ese sentido, si bien la autonomía universitaria no es absoluta y puede ser sometida a la ley, esta no puede intervenir de tal modo que la haga inexistente o inoperante.

35.3. En la **sentencia C-1019 de 2012**⁸⁰, en la misma línea del carácter no absoluto de la autonomía universitaria, destacó que esta figura no es irrestricta y bien puede limitarse para *“hacer efectiva la función de control y vigilancia del Estado del servicio público de educación”*.

35.4. Por último, en la **sentencia C-491 de 2016**⁸¹ que resolvió una demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 13 (parcial) de la Ley 1740 de

⁷⁷ M.P. Hernando Herrera Vergara.

⁷⁸ *“Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”*

⁷⁹ M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁸⁰ M.P. Mauricio González Cuervo.

⁸¹ M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

2014⁸², recogió y sintetizó la jurisprudencia al respecto. Destacó que la autonomía universitaria propende por el despliegue de la labor académica con independencia de poderes externos a ella. En pro de este fin, no solo se le brinda autonomía académica, sino financiera y administrativa a las universidades. En esa medida, la facultad implica la dirección ideológica y la organización interna (financiera y administrativa) de la institución educativa. Sin embargo, dada la potestad estatal de vigilancia e inspección, la autonomía de establecer los reglamentos internos y el objetivo de que las “*universidades sean verdaderos centros de pensamiento libre*”, debe armonizarse con los derechos fundamentales, las demás normas constitucionales y la ley.

36. Así las cosas, la autonomía universitaria está sometida a los postulados constitucionales con los que comparte jerarquía normativa y con los que debe ser armonizada, y también a la ley, siempre que esta no la vacíe.

Esta Corporación ha reconocido que las libertades que implica se concentran en los “*temas académicos, enfoques ideológicos, de manejo administrativo y financiero [con el objetivo de que] no sean objeto de intervención estatal, teniendo las instituciones libertad de acción, siempre bajo los parámetros establecidos por la Constitución y la Ley*”⁸³. Como se reconoció en la **sentencia C-1019 de 2012**⁸⁴, la autonomía universitaria no pugna con “*la facultad legislativa para expedir disposiciones con base en las cuales las universidades pueden darse sus propias directivas y regirse por sus propios estatutos*”.

Entre las materias incluidas en esa facultad legislativa se encuentra la calidad de la educación, pues como servicio público “*está sujeta al régimen constitucional de los servicios públicos en general (art. 365 C. Pol.), lo mismo que al régimen específico de prestación que fije la ley (art. 150, Num.23)*”⁸⁵. La calidad del servicio educativo se ha entendido como una materia sometida a la cláusula general de competencia legislativa y a la reserva general de ley, por lo que su regulación compete en exclusiva al Legislador, que diseña el marco de acción de vigilancia y control al Gobierno nacional⁸⁶.

37. Uno de esos dispositivos de aseguramiento de calidad es el registro calificado. La Ley 1108 de 2010⁸⁷ previó esta figura como un elemento a través del cual se asegura la calidad de los programas de educación superior. El registro calificado es una condición para poder “*ofrecer y desarrollar un programa académico de educación superior que no esté acreditado en calidad*”⁸⁸ y opera como un mecanismo para asegurar mínimos de calidad en la educación profesional. Según la definición normativa,

⁸² “*Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones*”.

⁸³ Sentencia C-491 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁸⁴ M.P. Mauricio González Cuervo.

⁸⁵ Sentencia C-675 de 2005. M.P. Jaime Araújo Rentería.

⁸⁶ Sentencia C-782 de 2007. M.P. Jaime Araújo Rentería.

⁸⁷ “*Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica*”.

⁸⁸ Ley 1188 de 2008. Artículo 1.

“el registro calificado es el instrumento del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior mediante el cual el Estado verifica el cumplimiento de las condiciones de calidad por parte de las instituciones de educación superior.// Compete al Ministerio de Educación Nacional otorgar[lo] (...) mediante acto administrativo debidamente motivado en el que se ordenará la respectiva incorporación en el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES, y la asignación del código correspondiente”⁸⁹.

Sin el registro calificado, un programa de educación profesional no puede entrar en funcionamiento y, si en la práctica lo hiciera, la consecuencia será la falta de capacidad para emitir un título académico válido. Conforme lo dispuesto en el artículo 2.5.3.2.1.1 del Decreto 1075 de 2015 *“el registro calificado ampara las cohortes iniciadas durante su vigencia”*. La disposición normativa en cita condiciona el funcionamiento de un programa de pregrado y la obtención de los títulos académicos asociados a él⁹⁰ al registro calificado y, a su vez, este depende del cumplimiento de condiciones institucionales y curriculares mínimas⁹¹. Por esta razón el registro debe ser periódicamente renovado.

Una vez obtenido el registrado calificado y puesto en funcionamiento un programa curricular de educación superior, su calidad es valorada en operación del mismo, a través de los procesos de acreditación⁹². Para la educación superior en general, se trata de dos momentos distintos pero complementarios.

38. En el caso de las licenciaturas, la Ley 1753 de 2015 estableció que la oferta de programas de pregrado además del registro calificado requería la acreditación en alta calidad (art. 222⁹³). De no hacerlo, el registro calificado otorgado, se perdería al cabo de dos años. El Legislador otorgó a los programas de pregrado en licenciatura que ya habían alcanzado cuatro

⁸⁹ Ley 1188 de 2008. Artículo 1.

⁹⁰ Decreto 1295 de 2010 *“Por el cual se reglamenta el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008 y la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior”*. Artículo 2. *“Carencia de registro.- No constituye título de carácter académico de educación superior el que otorgue una institución respecto de un programa que carezca de registro calificado”*.

⁹¹ Ambas se encuentran previstas en el artículo 2 de la Ley 1188 de 2008 *“Por la cual se regula el registro calificado de programas de educación superior y se dictan otras disposiciones”*.

⁹² Decreto 1075 de 2015 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”*. Capítulo 7. Acreditación de Calidad

⁹³ *“Acreditación de alta calidad a licenciaturas. Los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que tengan como mínimo cuatro (4) cohortes de egresados y que no se encuentren acreditados en alta calidad, deberán obtener dicho reconocimiento en un plazo de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. // Los programas de licenciaturas a nivel de pregrado que no cuenten con el requisito de cohortes antes mencionado deberán adelantar el trámite de acreditación en alta calidad en un plazo de dos (2) años, una vez cumplido el mismo. // La no obtención de dicha acreditación en los términos anteriormente descritos, traerá consigo la pérdida de vigencia del registro calificado otorgado para el funcionamiento del mismo. // PARÁGRAFO. El otorgamiento del registro calificado para licenciaturas y programas académicos enfocados a la educación, deberá cumplir unos parámetros mínimos de calidad establecidos por el Ministerio de Educación Nacional mediante estudios técnicos, sin perjuicio de la autonomía universitaria. Para ello, el Gobierno nacional deberá nivelar los criterios del registro calificado a los de alta calidad establecidos para estos programas, en un plazo de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.”*

cohortes de egresados, un plazo para acreditarse de dos años, contados a partir de la entrada en vigencia de esa Ley, esto es el 9 de junio de 2015. Los programas que no hubieren logrado este número de promociones, contarían con el mismo plazo desde el momento en que cumplieran ese requisito.

En el mismo período, la ley le impuso al Gobierno Nacional el deber de nivelar los criterios de emisión del registro calificado de los programas de pregrado en licenciatura a los estándares de acreditación en alta calidad. En esa medida, los requisitos del registro calificado y los de la acreditación de alta calidad fueron unificados en el caso de las licenciaturas. La Resolución N° 2041 del 3 de febrero de 2016⁹⁴, da cuenta de la forma en la que esa obligación fue asumida por el Gobierno y precisó los lineamientos de calidad para los programas de licenciatura.

39. El recuento normativo muestra que la garantía de la calidad de los programas de formación docente es parte integrante del derecho a la educación no solo de aquellos que están formándose para enseñar, sino de los educandos. A través de ella el Estado cumple sus deberes en relación con la aceptabilidad de los programas, tanto de aquellos de educación superior, como a través de ellos de la educación preescolar, primaria, básica y media.

Sin embargo, como quiera que las cuatro dimensiones del derecho a la educación (adaptabilidad, asequibilidad, accesibilidad, aceptabilidad o calidad) no pueden asumirse en forma aislada sino complementaria, las medidas en relación con la aceptabilidad deben ir acompañadas de otras tantas que propendan por un acceso equitativo al servicio educativo y por la disponibilidad de programas de todos los niveles educativos en el territorio nacional, que obviamente también deberán mostrar adaptabilidad.

La educación para educar: los programas de formación docente

40. La formación docente desde el punto de vista del derecho a la educación implica una doble mirada. De un lado, puede ser analizada como una garantía en cabeza de quien elige el campo profesional de la educación. Por otro lado, como un mecanismo a través del cual el Estado asegura el acceso al sistema educativo, en condiciones de equidad y calidad, a niños y niñas en los niveles escolares básicos. No solo implica el acceso a los programas de quien aspira a obtener un título de licenciatura, sino que cumple una función social que, como en casi todas las profesiones, va más allá de la concreción de las metas individuales.

41. Los artículos 67, 68 y 69 de la Constitución, que reconocen el derecho a la educación y su función social para cumplir con fines y principios constitucionales, imponen al Estado la obligación de regular y ejercer funciones de inspección y vigilancia sobre la educación. Uno de los objetivos de este mandato constitucional es asegurar la calidad del sistema educativo y su operatividad en todo el territorio nacional.

⁹⁴ “Por la cual se establecen las características específicas de calidad de los programas de Licenciatura para la obtención, renovación o modificación del registro calificado”

Asimismo, la Carta establece el derecho a la libertad de elección de oficio que asiste a las personas al elegir un programa de profesionalización. En el artículo 26, el constituyente señaló que *“toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social.”*

Sin embargo, se ha aclarado que esta libertad tiene límites que la articulan con los demás contenidos constitucionales. Ello explica la inspección y vigilancia a la que es sometida la educación profesional por parte del Estado, que debe asegurar que con el ejercicio de cualquier profesión no se ponga en peligro a la sociedad⁹⁵. De acuerdo con lo anterior, este derecho tiene *límites intrínsecos*, que devienen del derecho mismo y le dan alcance, y *límites extrínsecos*, que surgen de la Constitución y la ley para hacerlo compatible con intereses igualmente relevantes *“como pueden ser los derechos ajenos, el orden público, el bien común y el deber correlativo al ejercicio de cada derecho”*⁹⁶.

42. Tales límites fundamentan la vigilancia sobre la educación superior. En efecto, está sustentada en la necesidad de asegurar mínimos en la formación que respondan a los desafíos actuales de la sociedad. En esa medida, la Ley 1740 de 2014⁹⁷ facultó al Ministerio de Educación para inspeccionar y vigilar a las instituciones de educación superior para, entre otras, asegurar la prestación del servicio en condiciones de calidad⁹⁸. Además, diseñó mecanismos preventivos y sancionatorios para ese fin⁹⁹.

43. En lo que tiene que ver con la educación para educar, según lo ha sostenido esta Corporación, la búsqueda de la calidad *“también incide en la calidad de la educación a que tienen derecho los estudiantes, ya que la idoneidad docente (...) está estrechamente ligada a la calidad de la enseñanza”*¹⁰⁰ en general. En ese sentido asegura una *“mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantiza[r] el adecuado cubrimiento del servicio y asegura[r] a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo”*¹⁰¹.

Como consecuencia de la función social de la educación y de los retos globales del sistema educativo como servicio y derecho de interés para el Estado, todos los desafíos se trasladan a la formación docente y se convierten

⁹⁵ Sentencia C-969 de 2012. M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁹⁶ Sentencia C- 393 de 2006 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁹⁷ *“Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”*.

⁹⁸ Ley 1740 de 2014, *“Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 67 y los numerales 21, 22 y 26 del artículo 189 de la Constitución Política, se regula la inspección y vigilancia de la educación superior, se modifica parcialmente la Ley 30 de 1992 y se dictan otras disposiciones”*. Artículo 1.

⁹⁹ Sentencia C-491 de 2016. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁰⁰ Sentencia C-973 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

¹⁰¹ Sentencia C-1109 de 2001. M.P. Jaime Córdoba Triviño.

en parámetros para prever los elementos exigibles a los programas de educación superior, cuyo objetivo es la consolidación de educadores altamente competentes y “*polivalentes*”¹⁰².

El educador, tal como lo define la Ley 115 de 1994, es aquella persona que orienta el “*proceso de formación, enseñanza y aprendizaje de los educandos, acorde con las expectativas sociales, culturales, éticas y morales de la familia y la sociedad*”¹⁰³ en el marco de la libertad de cátedra y enseñanza. Debe estar orientado a “*la formación permanente, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes*”¹⁰⁴. En esa medida, la formación profesional de los educadores responde a lógicas particulares que ameritan un tratamiento diferenciado.

44. La Ley General de Educación dedica un capítulo a la formación de los docentes. En el artículo 109 señala sus fines generales: (i) la capacitación de la más alta calidad científica y ética; (ii) el desarrollo de la teoría y la práctica pedagógica como parte fundamental del saber del educador; (iii) el fortalecimiento de la investigación en el campo pedagógico y en el saber específico; (iv) y la preparación del educador en niveles de pregrado y posgrado.

Según el artículo 112 de la misma ley, las Instituciones de Educación Superior¹⁰⁵ y las escuelas normales¹⁰⁶, son las encargadas de la formación docente. Ellas deben responder a estándares de calidad en el momento de la creación y entrada en funcionamiento de un programa de educación superior de formación docente.

La operación de un programa de pregrado en licenciatura, cualquiera que sea la especialidad disciplinar de la que se trate, depende de parámetros y exigencias previstos por el Legislador para asegurar la calidad de la educación. Unos han sido diseñados en forma general para programas de

¹⁰² RAVENTÓS, Francesc. “*La crisis de los sistemas educativos europeos*”. En: PRATS, Joaquim y RAVENTÓS Francesc (Dir.). Los sistemas educativos europeos ¿Crisis o transformación? Colección Estudios Sociales. Núm.18. Fundación “*La Caixa*”, Barcelona 2005. Para el autor se exige del docente la sociedad exige al educador ser “*competente, que ayude a cambiar, que sea reflexivo, investigador, intelectual, crítico y transformador. Además, que domine los contenidos, provoque aprendizajes, interprete y aplique el currículum, seleccione los contenidos y las metodologías más adecuados a cada contexto y a cada grupo, comprenda la cultura y la realidad local, desarrolle una educación intercultural educando en el diálogo y relacionando la teoría con la praxis. También, que eduque en la interdisciplinariedad, en la diversidad y en el trabajo en equipo, investigando continuamente, aportando nuevas propuestas para desarrollar ideas y proyectos innovadores, detectando al mismo tiempo los problemas afectivos, sociales, de salud y de aprendizaje de los alumnos, y si fuera posible, solucionándolos. Asimismo, que ayude a los alumnos a ser creativos, receptivos al cambio, a anticiparse y adaptarse, a ser críticos, a identificar y solucionar problemas, etc., al tiempo que fomenta la participación de los padres y madres, y atiende a sus problemas y necesidades.*”

¹⁰³ Ley 115 de 1994. Artículo 104.

¹⁰⁴ Ley 115 de 1994. Artículo 1.

¹⁰⁵ La Ley 30 de 1992, en su artículo 16, contempla distintas clases de Instituciones de Educación Superior: a) Instituciones Técnicas Profesionales; b) Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas; y c) Universidades.

¹⁰⁶ Ley 115 de 1994. Artículo 112. Respecto de las escuelas normales, ellas se conciben como “*unidades de apoyo académico para la formación inicial de docentes*” y, solo a través de convenio celebrado con Instituciones de Educación Superior –IES–, pueden ofertar formación docente que permita alcanzar el título de normalista.

educación superior, y otros en forma específica para los programas de licenciatura.

45. La educación superior y el esquema mixto de prestación del servicio a la educación –público y privado- fortalece tanto el carácter pluralista de la educación en Colombia¹⁰⁷, como los principios como el de la autonomía universitaria (art. 69 CN). Siendo así, el Estado adquiere una relevancia particular, debido a que el artículo 67 de la Constitución le impone el deber 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 educandos”*.

Las normas existentes muestran que, si bien la autonomía universitaria es una garantía atada a la educación superior que asegura principios constitucionales, no se trata de una prerrogativa absoluta.

La calidad de la educación en las regiones e importancia de la formación docente

46. La disparidad entre los centros urbanos del país y las regiones más apartadas, no solo desde la perspectiva geográfica sino desde el punto de vista del acceso a bienes y servicios, es una realidad en Colombia y la falta de disponibilidad de programas educativos en todos los niveles la reproduce. De hecho, los resultados de la evaluación de la calidad educativa lo demuestran¹⁰⁸.

Una perspectiva histórica revela que en las zonas con menor presencia estatal, tanto en Colombia como en América Latina, la educación tiende a mejorar¹⁰⁹. Con todo, la brecha en cobertura y calidad entre las zonas rurales y urbanas es notable¹¹⁰.

Los efectos de esa brecha han sido reconocidos por la UNICEF y la CEPAL que han denunciado en América Latina la falta de oportunidades educativas. En Colombia, la reducida respuesta estatal a la demanda educativa en zonas

¹⁰⁷ Sentencia C-673 de 2001. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. *“(…) la nuestra es una sociedad heterogénea, donde el pluralismo y la autonomía de la persona son valores fundamentales, lo que imprime a la educación un carácter igualmente abierto, pluralista y respetuoso de las diferencias entre personas o grupos de personas en Colombia.”*

¹⁰⁸ “PISA in Focus”. N° 28. Paris: OECD Publishing. 2012 Equity and Quality in Education: Supporting Disadvantaged Students and Schools. París: OECD Publishing. 2011. En relación con la calidad educativa, con fundamento en las pruebas Saber de 2012 a 2016, el Ministerio sostuvo que entre las zonas urbanas y rurales hay una diferencia importante, que se acrecienta frente a los municipios o zonas de posconflicto. MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Plan Especial de Educación Rural. Hacia El Desarrollo Rural y la Construcción de Paz. Borrador 14 de junio de 2017. P. 34.

¹⁰⁹ BORSOTTI, Carlos. Sociedad rural, educación y escuela en América Latina. UNESCO - CEPAL - PNU D Kapelus. Buenos aires, 1984 y COLBERT, Vicky. Mejorando el acceso y la calidad de la educación para el sector rural pobre. El caso de la Escuela Nueva en Colombia. Revista Iberoamericana de Educación, 1999, no 20, pp. 109-110.

¹¹⁰ Ver: Delgado Martha. La educación básica y media en Colombia: retos en equidad y calidad. FEDESARROLLO. Bogotá. 2014. Disponible en <http://hdl.handle.net/11445/190>, consultado en julio de 2017. Barrera-Osorio, Felipe; Maldonado, Darío y Rodríguez, Catherine. Calidad de la educación básica y media en Colombia: diagnóstico y propuestas. Serie documentos de trabajo No. 126. Octubre de 2012. Facultad de Economía Universidad del Rosario. Disponible en <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10907/10078.pdf>, consultado en julio de 2017.

rurales, tiene una estrecha relación con el desarrollo en general y con la vida de los niños y jóvenes en particular¹¹¹. Esa reacción estatal ineficiente también ha sido conocida por esta Corte en sede de revisión, especialmente en relación con la falta de condiciones y recursos (físicos y humanos) para la prestación del servicio educativo en zonas apartadas en los niveles básicos de formación¹¹². La situación permite concluir que los deberes estatales en la materia implican, en aras de la disponibilidad y la accesibilidad, procurar que las condiciones geográficas de determinada zona, no impidan la formación escolar y esta pueda concretarse sin distinciones respecto a los centros geográficos.

47. En suma, los esfuerzos por regular la calidad de la educación superior deben cualificarse en ciertas zonas del país en las que, por motivos históricos, el acceso a los servicios educativos ha sido deficiente e inequitativo en relación con la disponibilidad de programas y recursos en los lugares centrales del país. No hacerlo, quebranta el principio a la igualdad en la medida en que, tal como opera el sistema educativo, comporta cargas adicionales para aquellas personas que residen en zonas apartadas del país y aspiran a acceder a él en condiciones de calidad que satisfagan mínimamente el esquema de adaptabilidad, asequibilidad, accesibilidad y aceptabilidad.

48. En conclusión, los esfuerzos del Estado por forjar una educación de calidad en las ciencias de la educación y en la formación docente, revelan una preocupación especial por la calidad de la educación superior en ese campo y por la del sistema educativo, en general, dada la correlación que existe entre la formación del educador y las cuatro dimensiones del derecho a la educación de sus educandos.

Sin embargo, la materialización de la igualdad supone obligaciones cualificadas en torno a las zonas con menor presencia estatal en materia educativa, como una medida para reconocer y eliminar las deficiencias derivadas de la insuficiencia y la falta de efectividad de las estrategias gubernamentales¹¹³ para asegurar efectivamente los recursos físicos y humanos¹¹⁴ en las regiones, y a partir de ellas hacerlas competitivas en relación con las grandes urbes¹¹⁵.

¹¹¹ CEPAL y UNICEF. La adolescencia y el derecho a la educación. 2013. Infografía. En: http://www.cepal.org/sites/default/files/infographic/files/cepal_maternidad_adolescente_esp.pdf; CEPAL y UNICEF. La adolescencia y el derecho a la educación. 2013. y Flórez, C. E., & Soto, V. Fecundidad adolescente y desigualdad en Colombia. CEPAL Notas de Población, 83, 2006. PP. 41-74.

¹¹² Ver por ejemplo las sentencias T-690 de 2012 M.P. María Victoria Calle Correa, T-458 de 2013 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, T-008 de 2016 M.P. Alberto Rojas Ríos y T-085 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹¹³ Ver MARTÍNEZ-RESTREPO, Susana; PERTUZ, María Cecilia; RAMÍREZ, Juan Mauricio. La situación de la educación rural en Colombia, los desafíos del posconflicto y la transformación del campo. Noviembre de 2016. En: <https://compartirpalabramaestra.org/alianza-compartir-fedesarrollo/la-situacion-de-la-educacion-rural-en-colombia-los-desafios-del>. Según los autores, si bien los planes y programas destinados por el Gobierno para desarrollo de la educación en el campo a través de los modelos de educación flexible, persisten problemas como “La baja matrícula en la educación básica secundaria y las bajas tasas de graduación de la educación media o bachillerato, lo que refleja altas tasas de deserción; // Brechas en la calidad educativa, lo que se evidencia en el bajo rendimiento académico de los estudiantes y en las brechas entre los pobladores rurales y urbanos. // Una alta extraedad de los estudiantes en las zonas rurales y bajos niveles educativos (...). // Reducido acceso a la educación superior y altas tasas de deserción.”

¹¹⁴ Así lo han constatado distintas salas de revisión de la Corte Constitucional, entre otras, en las sentencias como la T-085 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado; T-743 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-

Análisis de constitucionalidad del Decreto Ley 892 de 2017

El Decreto Ley en revisión cumple con los requisitos formales para su expedición

49. La Sala encuentra que el Decreto Ley 892 de 2017 satisface los requisitos formales exigidos. En efecto, la norma fue emitida por el Presidente de la República y suscrita por la Ministra de Educación Nacional. Por ende, se **conforma Gobierno en los términos del artículo 115 de la Carta Política**¹¹⁶.

50. Por tratarse de una norma con fuerza y rango de ley, resulta necesario el cumplimiento del mandato previsto en el artículo 169 de la Constitución, según el cual *“el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”*.

El Decreto Ley 892 de 2017 se titula *“por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”*. De acuerdo con lo dispuesto por su artículo 1º, **el título otorgado es adecuado, al ser suficientemente claro y tener relación directa con el contenido de la normativa**. Por consiguiente, este requisito formal se cumple.

51. El decreto debe precisar la norma que habilita al Presidente de la República para su expedición con el fin de determinar su naturaleza jurídica. En este caso, dicho requisito fue satisfecho, ya que **la normativa precisa que ha sido expedida “en ejercicio de las facultades constitucionales conferidas en el artículo 2 del Acto Legislativo 01 de 2016, ‘Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera’”**.

963 de 2004 M.P. M.P. Clara Inés Vargas. En ellas se ha destacado la condición de vulnerabilidad de los estudiantes en zonas rurales (a causa de la falta de escuelas, la dificultad de acceso a servicios públicos y la ausencia de docentes) y en función de ella han destacado la necesidad de que las escuelas deben estar disponibles en todos los lugares poblados o, cuando menos, localizados a distancias razonables que permitan el acceso de todos los menores de edad, lo que implica el aseguramiento del transporte cuando ello no suceda y el acceso no pueda concretarse autónomamente por parte de la familia del estudiante. Además es necesario el nombramiento docente.

¹¹⁵ PERFETTI, Mauricio. Estudio sobre la educación para la población rural en Colombia. UNESCO. 2004. *“No obstante estos avances significativos, la magnitud de la brecha educativa del sector rural con su contraparte urbana es aún bastante alta, con lo cual los avances alcanzados no han sido suficientes para equiparar las condiciones de desarrollo del país y para asegurar el mandato constitucional de ofrecer educación a toda su población”*.

¹¹⁶ *“ningún acto del Presidente, excepto el de nombramiento y remoción de Ministros y Directores de Departamentos Administrativos y aquellos expedidos en su calidad de Jefe del Estado y de suprema autoridad administrativa, tendrá valor ni fuerza alguna mientras no sea suscrito y comunicado por el Ministro del ramo respectivo o por el Director del Departamento Administrativo correspondiente, quienes, por el mismo hecho, se hacen responsables”*.

52. La disposición, a su vez, **fue adoptada dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo 1 de 2016**, toda vez que fue proferida por el Presidente de la República el día 28 de mayo de 2017, cuando la oportunidad para hacerlo finalizaba el 29 de mayo.

53. Del mismo modo, el Decreto fue motivado por el Gobierno a través de cuarenta y nueve considerandos divididos en tres secciones que serán objeto de referencia en el estudio material de la medida. Con todo, previamente es importante precisar el alcance de la normativa bajo examen.

Contexto normativo y alcance de la disposición

54. El artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 dispuso, en aras de la cualificación de la formación docente, la necesidad de que los programas de licenciatura existentes y los que estaban por crearse respondieran a estándares de alta calidad. De esta forma, condicionó el funcionamiento de los currículos a la satisfacción de los mismos, de modo que los programas que no estuvieran acreditados en ese momento contarían con un plazo de dos años para cumplir con esa exigencia.

A los programas con cuatro o más cohortes de egresados, el plazo se les contaba desde la entrada en vigencia de ese artículo. Transcurrido ese periodo, que terminaba el 9 de junio de 2017, los programas de licenciatura que no estuvieran acreditados en alta calidad dejarían de funcionar, al perder el registro calificado en virtud de la disposición en cita.

El texto del artículo 222 era del siguiente tenor

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

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

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

PARÁGRAFO. *El otorgamiento del registro calificado para licenciaturas y programas académicos enfocados a la educación, deberá cumplir unos parámetros mínimos de calidad establecidos por el Ministerio de Educación Nacional mediante estudios técnicos, sin perjuicio de la autonomía universitaria. Para ello, el Gobierno*

nacional deberá nivelar los criterios del registro calificado a los de alta calidad establecidos para estos programas, en un plazo de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.”

En mayo de 2017, el Gobierno Nacional encontró que 352 programas tenían más de cuatro cohortes de egresados¹¹⁷. De esos, 89 estaban acreditados y por lo tanto, la medida contemplada en el artículo 222 tendría como destinatarias a 263¹¹⁸ carreras. El 59,7% de los programas afectados con la medida por carecer de acreditación en alta calidad, estaba ubicado en las 19 zonas priorizadas hasta ese entonces¹¹⁹, por lo que perderían su registro calificado y no podrían ofrecer los programas de licenciatura en esas zonas.

55. En ese contexto, el Decreto Ley 892 de 2017 introdujo un párrafo transitorio al artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 y determinó lo siguiente:

“PARÁGRAFO TRANSITORIO. *Los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en los departamentos donde se localizan los municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), de conformidad con lo previsto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que a la entrada en vigencia del presente decreto ley no estén acreditados en alta calidad de acuerdo con lo establecido en los incisos 1 y 2 del presente artículo, tendrán treinta y dos (32) meses de plazo a partir de la expedición del presente Decreto Ley para obtener dicho reconocimiento; cumplido este plazo, se procederá de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3 del presente artículo.*

En todo caso, el Ministerio de Educación Nacional, a partir de la expedición del decreto, adelantará acciones de fomento y promoción para que los programas de licenciaturas señalados en el inciso anterior avancen en el proceso de fortalecimiento institucional que los conduzca a la acreditación en alta calidad. Estas acciones deberán responder a las particularidades de las instituciones y programas”.

56. Como puede observarse, el primer inciso del párrafo transitorio otorga un plazo adicional de 32 meses para buscar la acreditación de las licenciaturas ofrecidas en los departamentos en los que se ubican los municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). El segundo inciso prevé el apoyo del Ministerio de Educación Nacional para que los programas de licenciatura de los que trata la norma avancen en el fortalecimiento institucional que les permita la

¹¹⁷ Cuaderno principal, folio 4.

¹¹⁸ Cuaderno principal, folio 5.

¹¹⁹ Cabe recordar que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial están regulados en el Decreto Ley 893 de 2017 *“Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET”*. El párrafo del artículo 3º precisa la posibilidad de que las zonas priorizadas cambien con el paso del tiempo. En esa medida, dispone que a *“medida en que se avance en la implementación de los PDET en las zonas priorizadas, el Gobierno Nacional, sujeto a la disponibilidad de recursos, podrá poner en marcha otros PDET en zonas que cumplan los criterios establecidos en el Acuerdo (...)”*

acreditación de alta calidad, de acuerdo con las especificidades de las instituciones y de los programas.

Según las consideraciones que motivaron el decreto en mención, el alcance geográfico de la medida se concentra en 19 departamentos: “*Antioquia, Arauca, Bolívar, Cauca, Cesar, Chocó, Caquetá, Córdoba, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle del Cauca*”¹²⁰. En ellos, según explicó el Gobierno, se encuentra el 59.7% de los programas impactados por la pérdida de registro calificado prevista en la Ley 1753 de 2015.

57. No obstante, ese dato debe ser precisado, pues el alcance geográfico de las medidas adoptadas por el Decreto 892 de 2017 debe considerar dos variables: la falta de acreditación de los programas y su ubicación en un departamento con municipios priorizados en los PDET.

Sobre el primer aspecto, cabe resaltar que la pérdida del registro calificado se materializaría, según lo destacó el Ministerio Nacional, en los siguientes departamentos: Amazonas, Antioquia, Arauca, Atlántico, Bogotá D.C., Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, Cundinamarca, Guainía, La Guajira, Guaviare, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindío, Risaralda, San Andrés y Providencia, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca. Por lo tanto, la medida impactará a 30 de los 32¹²¹ departamentos y al Distrito Capital.

De acuerdo con el Decreto Ley 893 de 2017¹²², de dichas entidades solo los departamentos de Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Chocó, Córdoba, La Guajira, Guaviare, Huila, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle del Cauca, tienen municipios priorizados. Bajo el criterio geográfico y de priorización, el alcance del Decreto 892 se focaliza en 19 departamentos, por tener en su territorio municipios priorizados. Sin embargo, de acuerdo con la información remitida por el Ministerio por requerimiento de esta Corte, sólo algunos de ellos ofrecen programas de licenciatura.

¹²⁰ Cuaderno principal, folio 5.

¹²¹ Cantidad de departamentos que reporta el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en la Codificación de la División Político-Administrativa (Divipola). En: <http://geoportal.dane.gov.co:8084/Divipola>

¹²² “*Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET*”

Tabla 1. Afectación por pérdida de registro calificado, número de municipios y municipios afectados priorizados por departamento¹²³

Departamento con municipios priorizados PDET (DL 893/2017)	Total municipios en departamento	Afectación por la pérdida de registro calificado por departamento		Coincidencia con zonas veredales (nombre)	Zonas priorizadas en el Decreto 893 de 2017			
		Nombre	% de municipios priorizados Depto.		Coincidencia	Subregión de priorización	% coincidencia con zonas afectadas	% de frente a todo el Depto.
1 Antioquia	125	Apartadó		Ninguna	2	25%	2%	
		El Carmen de Viboral		Ninguna				
		Envigado		Ninguna				
		La Ceja	8	6%				Ninguna
		Medellín		Ninguna				
		Rionegro		Ninguna				
		Santa Rosa de Osos		Ninguna				
		Turbo		Ninguna				
					Urabá x Antioqueno			
						Urabá x Antioqueno		

¹²³ Tabla elaborada por el despacho de la Magistrada sustanciadora, a partir del cotejo de la información recaudada en el proceso (aportada por el Gobierno), datos censales y estadísticos de público acceso. La **primera** columna hace referencia al listado de departamentos con municipios priorizados por el Decreto 893 de 2017. La **segunda** hace referencia a la totalidad de municipios de cada uno de esos departamentos, conforme la información recaudada del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Resultados Censo General 2005 En: https://www.dane.gov.co/files/censos/resultados/NBI_total_municipios_30_Jun_2011.pdf. La **tercera** da cuenta de los municipios en los que se encuentran los programas de licenciatura que perderían el registro calificado, por cuenta de lo dispuesto en el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015; la información sombreada corresponde a los municipios que tienen estos programas y además fueron priorizados. La **cuarta** da cuenta de la cantidad de municipios por departamento que serán afectados con la medida dispuesta inicialmente por el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015. La **quinta** hace relación del porcentaje de los municipios en los que hay programas que perderán el registro calificado por departamento. La **sexta** establece la existencia de zonas veredales en cada municipio relacionado. La **séptima** precisa el número de municipios que en el departamento fueron priorizados en el Decreto 893 de 2017. La **octava** detalla la zona de priorización o subregión a la que pertenecen los municipios priorizados. La **novena** establece el porcentaje de esa priorización sobre el número de municipios afectados por el artículo 222. La **décima** alude al porcentaje de municipios en el departamento que fueron priorizados y además tienen programas de licenciatura que quedarían sin registro calificado, y que generarían el beneficio para los programas del departamento.

Departamento con municipios prioritizados PDET (DL 893/2017)	Total municipios en departamento	Afectación por la pérdida de registro calificado por departamento Municipios		Coincidencia con zonas veredales (nombre)	Zonas prioritizadas en el Decreto 893 de 2017				
		Nombre	Cantidad		% de municipios prioritizados en Depto.	Coincidencia	Subregión de priorización	% coincidencia con zonas afectadas	% de frente a todo el Depto.
2 Arauca	7	Saravena	1	14%	Ninguna	1 x Arauca	100%	14%	
3 Bolívar	46	Cartagena	5	11%	Ninguna	2	Montes de María	40%	4%
		El Carmen de Bolívar			Ninguna				
		Magangué			Ninguna				
		María la baja			Ninguna				
		Turbaco			Ninguna				
4 Caquetá	16	Florencia	2	13%	Ninguna	2	Cuenca del Caguán y Piedemonte caquetano	100%	13%
		San Vicente del Caguán			Miravalle				
5 Cauca	42	Patía	3	7%	Ninguna	2 x Alto Patía - Norte	67%	5%	

Departamento con municipios prioritizados PDET (DL 893/2017)	Total municipios en departamento	Afectación por la pérdida de registro calificado por departamento Municipios			Coincidencia con zonas veredales (nombre)	Zonas priorizadas en el Decreto 893 de 2017					
		Nombre	Cantidad.	% de municipios prioritizados en Depto.		Coincidencia	Subregión de priorización	% coincidencia con zonas afectadas	% de frente a todo el Depto.		
6	Cesar	25									
			Popayán			Ninguna					
			Santander de Quilichao			Ninguna					
6	Cesar	25	Curumaní			Ninguna					
			Valledupar	2	8%	Ninguna	1	Sierra Nevada – Perijá	50%	4%	
7	Chocó	30	Quibdó	1	3%	Ninguna	0		0%	0%	
8	Córdoba	28	Lorica			Ninguna					
			Montelíbano			Ninguna					
			Montería	5	18%	Ninguna	2		40%	7%	
			Sahagún			Ninguna					
9	La Guajira	15	Valencia			Ninguna					
			Fonseca			Pondores					
			Maicao	5	33%	Ninguna	1		20%	7%	
			Manaure			Ninguna					
			Riohacha			Ninguna					

Departamento con municipios prioritizados PDET (DL 893/2017)	Total municipios en departamento	Afectación por la pérdida de registro calificado por departamento Municipios		Coincidencia con zonas veredales (nombre)	Zonas priorizadas en el Decreto 893 de 2017				
		Nombre	Cantidad.		% de municipios prioritizados en Depto.	Coincidencia	Subregión de priorización	% coincidencia con zonas afectadas	% de frente a todo el Depto.
10	Guaviare	4	Villanueva		Ninguna				
			San José del Guaviare	1	25%	Charras	Macarena – Guaviare	100%	25%
11	Huila	37	Algeciras	4	11%	Ninguna	Cuenca del caguán y Piedemonte caquetense	25%	3%
			La plata			Ninguna			
			Neiva			Ninguna			
			Pitalito			Ninguna			
12	Magdalena	30	Plato			Ninguna			
			Santa Marta	2	7%	Ninguna	Sierra Nevada – Perijá	50%	3%
13	Meta	29	Acacias			Ninguna			
			Cumaral			Ninguna			
			Granada	5	17%	Ninguna		0%	0%
			San Juan de Arama			Ninguna			

Departamento con municipios prioritizados PDET (DL 893/2017)	Total municipios en departamento	Afectación por la pérdida de registro calificado por departamento Municipios		Coincidencia con zonas veredales (nombre)	Zonas priorizadas en el Decreto 893 de 2017			
		Nombre	Cantidad.		% de municipios prioritizados en Depto.	Coincidencia	Subregión de priorización	% coincidencia con zonas afectadas
14 Nariño	64	Villavicencio			Ninguna			
		Barbacoas			Ninguna	Pacífico y frontera nariñense		
		Pasto	3	5%	Ninguna	2	67%	3%
		San Andrés de Tumaco			La Playa	Pacífico y frontera nariñense		
15 Norte de Santander	40	Cúcuta			Ninguna			
		Durania			Ninguna			
		Gramalote			Ninguna			
		Ocaña	7	18%	Ninguna	0	0%	0%
		Pamplona			Ninguna			
		San Cayetano			Ninguna			
		Arboledas			Ninguna			
16 Putumayo	13	Valle del Guamez	1	8%	Ninguna	1 x Putumayo	100%	8%
17 Sucre	26	Corozal			Ninguna			
		San Marcos	4	15%	Ninguna	1	25%	4%

Departamento con municipios prioritizados PDET (DL 893/2017)	Total municipios en departamento	Afectación por la pérdida de registro calificado por departamento Municipios		Coincidencia con zonas veredales (nombre)	Zonas priorizadas en el Decreto 893 de 2017				
		Nombre	Cantidad. % de municipios prioritizados en Depto.		Coincidencia	Subregión de priorización	% coincidencia con zonas afectadas	% de frente a todo el Depto.	
		San Onofre		Ninguna	x Montes de María				
		Sincelejo		Ninguna					
18 Tolima	47	Ibagué		Ninguna	2	20%	4%		
		Cajamarca		Ninguna					
		Chaparral	10	21%				Ninguna	x Sur del Tolima
		Honda		Ninguna					
		Líbano		Ninguna					
		Mariquita		Ninguna					
		Melgar		Ninguna					
		Purificación		Ninguna					
		Rioblanco		Ninguna				x Sur del Tolima	
		Santa Isabel		Ninguna					
19 Valle del Cauca	42	Cali		Ninguna	1	13%	2%		
		Buenaventura		Ninguna				x Pacífico medio	
		Candelaria	8	19%				Ninguna	
		Cartago		Ninguna					
		Guadalajar		Ninguna					

Departamento con municipios prioritizados PDET (DL 893/2017)	Total municipios en departamento	Afectación por la pérdida de registro calificado por departamento Municipios		Coincidencia con zonas veredales (nombre)	Zonas priorizadas en el Decreto 893 de 2017		
		Nombre	% de municipios prioritizados Depto.		Coincidencia	Subregión de priorización	% coincidencia con zonas afectadas
		a de Buga		a			
		Palmira		Ninguna			
		Roldanillo		Ninguna			
		Tuluá		Ninguna			

Como puede observarse, sólo 16 departamentos serían destinatarios de la medida por tener municipios prioritizados y además ofrecer programas de licenciatura: Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, Guajira, Guaviare, Huila, Magdalena, Nariño, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle del Cauca. El departamento que recibiría la mayor cobertura por la norma sería el Guaviare, pero la interpretación del dato debe considerar que en ese territorio sólo hay 4 municipios. Por otra parte, todos los municipios de departamentos como Antioquia, que no son en su totalidad rurales ni están prioritizados, recibirían los beneficios contemplados en el párrafo transitorio introducido por el Decreto bajo examen, en efecto, sólo el 2% de sus municipios han sido prioritizados y ofrecen programas de licenciatura.

Por otra parte, los programas de licenciatura ofrecidos en los siguientes departamentos, con sus correspondientes municipios, quedarían excluidos por no contar con municipios prioritizados para los PDET hasta la fecha:

Tabla 2. Entidades territoriales excluidas de la medida consagrada en el DL 892/2017 (Sin municipios prioritizados para PDET)

Departamento	Afectación por la pérdida de registro calificado por departamento Municipios por departamento

	Municip. ¹²⁴ de la entidad d territorio rial	Municipios que ofrecen licenciatura s???	C a n t.	% de municipios en Depto.
1 Amazonas	11	Leticia	1	9%
2 Atlántico	23	Barranquilla	3	13%
		Puerto Colombia		
		Soledad		
3 Bogotá D.C.	1	Bogotá	1	100%
4 Boyacá	123	Boavita	15	12%
		Cerinza		
		Chiquinquir á		
		Chiscas		
		Cubará		
		Duitama		
		Garagoa		
		Guican		
		Muzo		
		Pesca		
		Samacá		
Soata				
Socha				
Sogamoso				
Tunja				
5 Caldas	27	La Dorada	2	7%
6 Casanare	19	Monterrey	3	16%
		Paz de Ariporo		
		Yopal		
7 Cund/marca	116	Arbeláez	15	13%
		Cajicá		
		Caqueza		
		Cogua		
		Facatativá		
		Fusagasugá		
		Gacheta		
Girardot				
La Palma				

¹²⁴ Información extraída del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). Resultados Censo General 2005.

Departamento	Municipios de la entidad territorial ¹²⁴	Afectación por la pérdida de registro calificado por departamento			
		Municipios que ofrecen licenciaturas???	Cantidad.	% de municipios en Depto.	
		Nocaima			
		Quetame			
		Sibate			
		Simijaca			
		Tausa			
		Zipaquirá			
7	Guainía	9	Inírida	1	11%
8	Quindío	12	Armenia	2	17%
			Quimbaya		
9	Risaralda	14	Mistrato	2	14%
			Pereira		
10	San Andrés y Providencia	2	San Andrés	1	50%
11	Santander	87	Bucaramanga		
			Barbosa		
			Barrancabermeja	6	7%
			Málaga		
			Socorro		
			Vélez		

58. Este recuento de datos permite concluir que, en el caso de los departamentos que se beneficiarán de las medidas previstas en el Decreto 892 de 2017 (plazo adicional para acreditación y acompañamiento del Ministerio de Educación), las coincidencias entre los municipios priorizados y aquellos que serán afectados con la pérdida del registro calificado no son amplias (Ver municipios sombreados en la Tabla 1)¹²⁵, sino que por el contrario se reducen a 16 casos (Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, Guajira, Guaviare, Huila, Magdalena, Nariño, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle del Cauca). Además, todos los municipios de esos departamentos resultarían beneficiados por las medidas. Por lo tanto, el plazo adicional y las disposiciones de promoción que establece el Decreto operarían en zonas

¹²⁵ Cuaderno principal, folio 49.

urbanas y rurales, independientemente de la afectación por el conflicto y de las demás razones invocadas para justificar esta medida transitoria que, como se verá en detalle en el siguiente apartado, surge para implementar el Acuerdo Final en el capítulo de Reforma Rural Integral. Este incluye un pacto en relación con la educación rural, efectivamente, su objetivo es proporcionar una atención integral a la primera infancia garantizando la calidad, cobertura y pertinencia de la educación en las áreas rurales, para así lograr eliminar el analfabetismo “ *así como promover la permanencia productiva de los y las jóvenes en el campo, y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural*”¹²⁶. (negritas no originales). Una vez se ha establecido el alcance de la normativa, la Corte procede a su análisis.

El Decreto Ley 892 de 2017 cumple con los límites materiales de este tipo de normativas: conexidad objetiva, estricta y suficiente así como con el criterio de necesidad

59. De conformidad con la jurisprudencia reiterada de esta Corporación, la Corte analizará el cumplimiento de los requisitos que deben acreditar los decretos leyes adoptados en virtud del artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2016.

60. La **conexidad** exige que se demuestre un vínculo material entre la medida adoptada por el Decreto 892 de 2017 y el Acuerdo Final. La verificación significa que este último constituye un referente hermenéutico de conformidad con el Acto Legislativo 2 de 2017. La Sala constata que existe un vínculo entre la medida adoptada y el Acuerdo Final que puede detallarse al ver su **carácter objetivo, estricto y suficiente**.

61. La **conexidad objetiva** exige constatar la existencia de un vínculo general cierto y verificable entre la normativa expedida y el Acuerdo Final. Para juzgar el cumplimiento de este requisito, es necesario tener en cuenta que el Acuerdo se encuentra construido a partir de seis pilares: (i) **el desarrollo agrario integral**; (ii) la participación en política; (iii) el fin del conflicto armado; (iv) el problema de las drogas ilícitas; (v) los derechos de las víctimas; y (vi) la implementación, verificación y refrendación de los acuerdos.

62. El Decreto bajo examen “*por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*” consta de dos artículos, el que reforma la Ley 1753 de 2015 al agregar un párrafo transitorio, y uno de vigencia. El primer inciso del artículo 1° fija un término de 32 meses adicionales para lograr la acreditación de las licenciaturas. El plazo se otorga a los programas de licenciatura a nivel de pregrado, siempre que en ellos concurren dos características:

¹²⁶ Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 1.3.2.2. Educación rural.

- (i) No estar acreditado en alta calidad a la entrada en vigencia del decreto ley, es decir para el 28 de mayo de 2017.
- (ii) Ser ofertados en los departamentos donde se localizan los municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

El segundo inciso prevé el apoyo del Ministerio de Educación Nacional para que los programas de licenciatura de los que trata la norma avancen en el fortalecimiento institucional que les permita la acreditación de alta calidad, de acuerdo con las especificidades de las instituciones y programas.

63. Según las consideraciones con base en los cuales fue expedido el decreto bajo examen, el Acuerdo Final incluye el punto 1.3.2.2. sobre Reforma Rural Integral, cuyo objetivo principal es cerrar las brechas entre el campo y la ciudad. Uno de los instrumentos concebidos para ese fin es el Plan Especial de Educación Rural. Este plan propende por la *“la integración de las regiones colombianas, la inclusión social de quienes han vivido excluidos y el fortalecimiento de la democracia en todo el territorio nacional como herramienta institucional para dar mayor transparencia a los conflictos sociales”*¹²⁷. Lograr estos objetivos implica, entre otros, asegurar la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado en las regiones. El gobierno resaltó que el alcance geográfico de la medida se concentra en 19 departamentos: *“Antioquia, Arauca, Bolívar, Cauca, Cesar, Chocó, Caquetá, Córdoba, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle del Cauca”*¹²⁸. En ellos, según explicó, se encuentra el 59.7% de los programas impactados por la pérdida de registro calificado prevista en la Ley 1753 de 2015, reformada por el Decreto bajo examen, con lo cual los jóvenes que aspiren a ser docentes se encontrarán con una oferta reducida o inexistente y, con ello, la posibilidad de contar con maestros para los niños, niñas y jóvenes de la región se reduciría ostensiblemente. Este fenómeno afectaría la integración regional, la inclusión social y el fortalecimiento de la democracia que pueden darse a través de la educación. Aunque de las pruebas obrantes en el proceso la Sala pudo establecer que solamente se beneficiarían 16 departamentos y no 19 como lo afirmó el gobierno, es claro que la normativa se refiere a lo requerido para implementar el Acuerdo Final.

Como puede observarse, es evidente que existe un vínculo cierto y verificable entre el Decreto y el Acuerdo Final, con lo que se cumple con la conexidad objetiva.

64. La **conexidad estricta** exige un vínculo directo, no incidental ni accesorio entre el decreto expedido y un aspecto o compromiso específico del Acuerdo Final. Se trata de un **juicio de finalidad o de conexidad teleológica** porque el

¹²⁷ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Plan Especial de Educación Rural. *“Hacia el Desarrollo Rural y la Construcción de Paz”*. Borrador, 14 de junio de 2017. Cuaderno Principal, folio 179.

¹²⁸ Cuaderno principal, folio 5.

objetivo de la medida debe desarrollar o implementar el acuerdo final de manera evidente. La verificación de este requisito puede hacerse desde un punto de vista externo y uno interno.

64.1. La **conexidad estricta a nivel externo** implica que el gobierno debe identificar el contenido preciso del Acuerdo Final que pretende desarrollar. En este caso, como ya fue mencionado, dicha normativa se adoptó para la implementación inmediata del punto 1.3.2.2. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, referido a la Reforma Rural Integral y, en particular al Plan Especial de Educación Rural.

En efecto, uno de los objetivos propuestos por el Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, es la transformación del campo. Para implementarlo se acordó la necesidad de una Reforma Rural Integral (RRI) orientada por la promoción de condiciones de bienestar para la población rural. De dicha reforma se espera que *“erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía y como consecuencia garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia.”*¹²⁹

La Reforma Rural Integral parte de una visión del campo como un *“escenario socio-histórico con diversidad social y cultural”*¹³⁰ en el que sus pobladores han de participar en la consolidación de mejores condiciones de vida para ellos. En esa medida el desarrollo social está ligado a los procesos educativos y al consecuente fortalecimiento de la democracia¹³¹.

Esta concepción propone cambios que van más allá del acceso a la tierra, también pretende promover los planes nacionales que aborden las dificultades históricas del campo, desde una visión integral. Como consecuencia, se concentra en la provisión de servicios públicos entre los que se encuentra la educación, pues garantizar su acceso genera *“oportunidades de buen vivir”*¹³² que afianzan las condiciones para una paz estable y duradera.

Adicionalmente, la Reforma Rural Integral se inclina por una visión integradora entre las dinámicas urbanas y rurales. Sin embargo, sostiene que tal integración debe forjarse en términos de equidad, por lo tanto, las zonas rurales con menor presencia institucional demandan mayor atención por parte del Estado. Como parte de la Reforma Rural Integral se incluyó un pacto sobre la educación rural. Su objetivo es:

¹²⁹ Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 1. Página 10 de 310.

¹³⁰ Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 1. Página 10 de 310.

¹³¹ Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 1. Página 50 de 310.

¹³² Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 1. Página 13 de 310.

*“brindar atención integral a la primera infancia, garantizar la cobertura, la calidad y la pertinencia de la educación y erradicar el analfabetismo en las **áreas rurales**, así como promover la permanencia productiva de los y las jóvenes **en el campo**, y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del **desarrollo rural**”¹³³.*

El logro de las metas de la RRI implica que el Gobierno implemente el Plan Especial de Educación Rural, con los objetivos establecidos en el Acuerdo Final, entre los que se encuentran dos especialmente relevantes para el asunto que se analiza en esta oportunidad: (i) la cobertura universal con atención integral a la primera infancia; y (ii) la construcción, reconstrucción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura educativa rural, que incluye la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado.

Estas finalidades habrán de tener especial énfasis en las zonas afectadas por el conflicto armado, entre las que se cuentan aquellas con mayor presencia de cultivos ilícitos, pues allí es preciso:

*“fortalecer la presencia institucional del Estado (...), promoviendo el desarrollo integral y la satisfacción de los derechos de todos los ciudadanos y las ciudadanas; garantizando la seguridad, la convivencia y la observancia y protección de los derechos humanos; y asegurando la provisión de infraestructura, servicios públicos, **educación**, acceso a las comunicaciones entre otros, de manera que se asegure el respeto y aplicación de los principios y normas del Estado Social de Derecho”¹³⁴ (negrilla fuera del texto original)*

El primer borrador del Plan Especial de Educación Rural, fue elaborado el 14 de junio de 2017 y presentado por el Ministerio de Educación durante el término probatorio de este proceso. Su pretensión principal es que *“los modelos educativos se adapten a las necesidades de los territorios y que permita bajar los niveles de deserción en los niveles de transición, primaria, secundaria y media, mientras, conjuntamente, se elevan los estándares de calidad educativa en los mismos niveles.”¹³⁵*

El Plan Especial de Educación se implementará durante 10 años, y está dirigido a las zonas rurales a las que se les da prioridad. Para efectuar las transformaciones del campo y materializar el proyecto de educación rural, el Gobierno propone fomentar la demanda y consolidar la oferta en el campo de calidad y con pertinencia, de cara a las necesidades de la zona a la que prevé servir¹³⁶.

¹³³ Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 1.3.2.2. Educación rural.

¹³⁴ Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 1. Página 105 de 310.

¹³⁵ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Plan especial de educación rural. Hacia el desarrollo rural y la construcción de paz. Borrador. 14 de junio de 2017. P. 15.

¹³⁶ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Plan especial de educación rural. Hacia el desarrollo rural y la construcción de paz. Borrador. 14 de junio de 2017. P.15.

El Plan llama la atención sobre los efectos del conflicto en el sistema educativo en las regiones, y precisa que *“la presencia de la guerra en una zona afecta fuertemente el entorno académico porque desincentiva la presencia de buenos docentes, dificulta la inversión en infraestructura, impide el desarrollo de programas para mejorar la calidad educativa y aumenta las tasas de reclutamiento de menores por parte de grupos armados, entre otros.”*¹³⁷ Uno de los principales problemas educativos en un contexto de guerra es el *“déficit en cobertura y la baja permanencia de los estudiantes en las aulas de clase”*¹³⁸.

En relación con la calidad de la educación, el Gobierno Nacional puntualizó que los resultados de las pruebas Saber Pro no solo dejaban en desventaja a las zonas rurales frente a las urbanas, sino que entre todas ellas las *“zonas de postconflicto”* presentan menores resultados¹³⁹. Destacó que, pese a los debates sobre el particular, existe un vínculo innegable entre la calidad docente y el logro académico por parte de los estudiantes, en tanto la primera permite una orientación más efectiva al educando¹⁴⁰.

El texto del Plan destaca que entre las causas del desequilibrio entre áreas rurales y urbanas en el país pueden citarse deficiencias en *“infraestructura, recurso humano, currículos pedagógicos y administración de las sedes”*¹⁴¹. Específicamente, en lo que atañe al recurso humano, destacó que la transformación del campo está mediada por la formación de personal docente y directivo docente. Éste debe profesionalizarse en el territorio nacional, para lograr que la oferta educativa sea asequible en todas las regiones y municipios, en igualdad de condiciones, para lo cual el Gobierno *“debe garantizar que en las zonas rurales y rurales dispersas exista una mayor proporción de docentes”*¹⁴².

El desequilibrio en la presencia de personal docente calificado en las áreas rurales frente a las urbanas, no solo incrementa las diferencias en los resultados del proceso educativo, sino que además genera distinciones salariales entre los docentes rurales y urbanos¹⁴³, que terminan por reproducir las desigualdades entre el campo y la ciudad.

Con el propósito de dar respuesta a los desafíos que suponen los hallazgos en materia de recursos humanos para la educación rural, el Plan prevé cuatro estrategias: Concurso docente y plan de incentivos salariales; Plan de

¹³⁷ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Plan especial de educación rural. Hacia el desarrollo rural y la construcción de paz. Borrador. 14 de junio de 2017. P.20.

¹³⁸ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Plan especial de educación rural. Hacia el desarrollo rural y la construcción de paz. Borrador. 14 de junio de 2017. P.22.

¹³⁹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Plan especial de educación rural. Hacia el desarrollo rural y la construcción de paz. Borrador. 14 de junio de 2017. P.34.

¹⁴⁰ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Plan especial de educación rural. Hacia el desarrollo rural y la construcción de paz. Borrador. 14 de junio de 2017. P.43.

¹⁴¹ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Plan especial de educación rural. Hacia el desarrollo rural y la construcción de paz. Borrador. 14 de junio de 2017. P.29.

¹⁴² MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Plan especial de educación rural. Hacia el desarrollo rural y la construcción de paz. Borrador. 14 de junio de 2017. P.41.

¹⁴³ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. Plan especial de educación rural. Hacia el desarrollo rural y la construcción de paz. Borrador. 14 de junio de 2017. P.44.

capacitación en educación especial y pertinente: Internados y nuevos protocolos pedagógicos para zona rural; Plan de profesionalización y formación: Formación continua, postgradual y en Educación Inicial; y Plan de incentivos no salariales: bienestar social del personal vinculado al sector educativo en zona rural.

Además de la relación directa con el Acuerdo Final, las consideraciones que llevaron a la expedición del decreto reafirman los contenidos del Acuerdo que el Decreto 892 pretende implementar. En efecto, su objetivo es “*facilitar o asegurar la implementación y desarrollo normativo del punto uno del Acuerdo Final –“Reforma Rural Integral”-, particularmente del punto 1.3.2.2.*”¹⁴⁴. Este punto intenta “*contribuir a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad, y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural*”¹⁴⁵. Para ello, el Gobierno se comprometió a crear e implementar el Plan de Educación Rural con el propósito de ofrecer una atención integral a la primera infancia, asegurar la pertinencia, cobertura y la calidad de la educación, así como erradicar el analfabetismo en las áreas rurales. Adicionalmente, este plan debe impulsar la permanencia productiva de las personas jóvenes en el campo, y acercar las instituciones académicas regionales a la construcción del desarrollo rural”¹⁴⁶. Se trata de un plan que considera varios criterios, entre ellos “*La construcción, reconstrucción, mejoramiento y adecuación de la infraestructura educativa rural, incluyendo la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado*” (negrilla en el texto original del Decreto 892 de 2017)”¹⁴⁷. Una de las herramientas para lograr las transformación estructural del campo y del ámbito rural para alcanzar una relación equitativa entre el campo y la ciudad son los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) (Punto 1.2.1. del Acuerdo Final). La consideración 14 afirma:

“los PDET son un instrumento de planificación y gestión para el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto y, por tanto, el Acuerdo Final prevé la priorización de las zonas más necesitadas y urgidas de este instrumento, con base en los parámetros establecidos en el numeral 1.2.2 de dicho Acuerdo. Adicionalmente, el punto 1.2.5 del Acuerdo Final señala que los PDET serán el mecanismo de ejecución en las zonas priorizadas de los diferentes planes nacionales que se deriven de aquel.”

Por lo tanto, la Corte encuentra cumplido el requisito de conexidad estricta a nivel externo.

65. La **conexidad estricta a nivel interno** exige que el gobierno demuestre la coherencia entre las motivaciones de la norma y la regulación efectivamente expedida. De esta forma se constata que la medida adoptada desarrolla la

¹⁴⁴ Considerando 5 del Decreto Ley 892 de 2017.

¹⁴⁵ Considerando 11 del Decreto Ley 892 de 2017.

¹⁴⁶ Considerando 12 del Decreto Ley 892 de 2017.

¹⁴⁷ Considerando 13 del Decreto Ley 892 de 2017.

finalidad específica que la motivó y que, por lo tanto, está vinculada con un contenido del Acuerdo Final. En este caso, los elementos de análisis de la conexidad a nivel externo y a nivel interno coinciden, pues ambos se ubican en la motivación del Decreto. Sin embargo, en este nivel del estudio, el vínculo debe acreditarse entre los “considerandos” y la normativa expedida.

Las consideraciones del Decreto 892 de 2017 establecen que pretende “*garantizar que los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en los departamentos donde se localizan los municipios priorizados para la implementación de los PDET, que a la entrada en vigencia del presente decreto ley no estén acreditados en alta calidad, puedan seguir funcionando*”¹⁴⁸ a fin de implementar los puntos mencionados del Acuerdo Final. Según el Ministerio, la medida beneficiaría a 9.200 estudiantes y aseguraría la presencia de 1.600 docentes calificados en las zonas rurales.

Como ha sido reseñado, el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, antes de ser adicionado con un párrafo transitorio por el Decreto bajo examen, acarreaba la pérdida de vigencia del registro calificado de los programas de licenciatura ofertados en todo el territorio nacional que no tuvieran acreditación en alta calidad. De esos programas, según las motivaciones del Decreto, cerca del 59% se encontraba en los departamentos con municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial¹⁴⁹.

Sobre el particular, la Sala encuentra que, cotejada la información presentada por el Ministerio de Educación Nacional sobre el número de departamentos con programas de licenciatura afectados y los considerandos del Decreto, se tiene que de los 32 departamentos en los que está dividido el territorio nacional, 30 se ven afectados con la pérdida de registro calificado de los programas de licenciatura que se imparten en sus territorios. De esos 30, hay 19 departamentos afectados que, al mismo tiempo tienen municipios priorizados (ver Tabla 1), es decir se trata del 63% y no del 59%.

Como quiera que el Decreto 892 amplía el plazo de acreditación y ofrece acompañamiento a ese 63%, quedaron excluidos de la medida 11 departamentos (ver Tabla 2), que equivalen al 37% de aquellos con programas afectados. De tal modo, el alcance de la medida que adiciona el Decreto objeto de estudio, quedó circunscrito a los siguientes departamentos, con ocasión de la existencia de programas de licenciatura en algunos de sus municipios:

¹⁴⁸ Considerando 15 del Decreto Ley 892 de 2017

¹⁴⁹ Decreto Ley 892 de 2017. “el 59.7% se encuentran ubicados en los departamentos en donde están ubicados los municipios que a la fecha de expedición del presente decreto han sido priorizados para la implementación de los PDET (Antioquia, Arauca, Bolívar, Cauca, Cesar, Chocó, Caquetá, Córdoba, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle del Cauca).”

Tabla 3. Listado de municipios priorizados con programas de licenciatura afectados por la pérdida de registro calificado prevista en el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015¹⁵⁰

Entidades territoriales con programas afectados por la pérdida de Registro Calificado (L1753/15)			
Departamento		Municipio ¹⁵¹	
1	ANTIOQUIA	1	Apartadó*
		2	Turbo
2	ARAUCA	3	Saravena
3	BOLÍVAR	4	El Carmen de Bolívar
		5	María la Baja
4	CAQUETÁ	6	Florencia*
		7	San Vicente del Caguán
5	CAUCA	8	Patía
		9	Santander de Quilichao
6	CESAR	10	Valledupar*
7	CÓRDOBA	11	Montelíbano
		12	Valencia
8	LA GUAJIRA	13	Fonseca
9	GUAVIARE	14	San José del Guaviare*
10	HUILA	15	Algeciras
11	MAGDALENA	16	Santa Marta*
12	NARIÑO	17	Barbacoas
		18	San Andrés de Tumaco*
13	PUTUMAYO	19	Valle del Guamuez
14	SUCRE	20	San Onofre
15	TOLIMA	21	Chaparral
		22	Rioblanco
16	VALLE DEL CAUCA	23	Buenaventura*

El número de municipios priorizados en el Decreto Ley 893 de 2017 que tienen programas de licenciatura que para mayo del año en curso estaban *ad portas* de perder el registro calificado, es considerablemente reducido en relación con el territorio nacional, del departamento y con el número de municipios por departamento (Ver Tabla 1). Se trata de 23 municipios, que por estar en el marco de un departamento, llegan a beneficiar a otros 643, con ocasión de su mera presencia en el departamento y sin distinguir entre las áreas rurales y urbanas, este tema será objeto de análisis posterior.

66. En ese contexto fue expedido el Decreto 892 de 2017, para responder al propósito de la educación rural y al Plan Especial de Educación Rural. Se trata de una estrategia orientada a construir, mejorar y adecuar la infraestructura

¹⁵⁰ Tabla elaborada por la Magistrada sustanciadora en la que muestra los municipios priorizados en el Decreto Ley 893 de 2017 y, a través de ellos los departamentos, en los que, según las pruebas aportadas por el Ministerio de Educación Nacional, hay programas de pregrado en licenciatura afectados por el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, en su versión original.

¹⁵¹ Los municipios marcados con asteriscos, conforme a lo dispuesto en el Decreto 893 de 2017, sólo serán atendidos en su área rural.

rural, lo que implica disponer de docentes calificados que permanezcan en los campos, tal y como fue pactado en el Acuerdo Final.

No obstante, el enfoque recogido en la parte motiva del Decreto 892 no se limita a la educación como dispositivo de transformación del campo. Trata de integrarlo a las medidas relacionadas con los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que prioriza las zonas más necesitadas de intervención estatal educativa, con base en los parámetros establecidos en el Acuerdo¹⁵². En el Decreto, la educación y la priorización de municipios van enfocados a lograr *“el desarrollo y la integración de las regiones abandonadas y golpeadas por el conflicto”*¹⁵³.

En suma, el objetivo del decreto es que *“la brecha entre la educación rural y la educación de las ciudades no aumente y que, por el contrario, los índices de cobertura y permanencia educativa en las zonas campesinas del país arrojen crecimiento. A este propósito contribuirá el no cierre de programas académicos en estas zonas.”*¹⁵⁴ Si el artículo 22 de la Ley 1753 continuara vigente en su texto original, podría no haber programas de licenciatura funcionando en las zonas rurales priorizadas, por lo que la oferta educativa seguiría concentrándose en zonas urbanas y las brechas entre el campo y la ciudad se acrecentarían cada vez más.

El 9 de mayo del 2017, el Gobierno encontró que de *“263 programas académicos de licenciaturas que no están acreditados y que cumplen con el requisito de cohorte que establece el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, 88 no iniciaron el proceso de acreditación y (...) 55 de ellos son ofrecidos y desarrollados por instituciones de educación superior que se encuentran en los departamentos en los que se ubican municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”*¹⁵⁵. De los que iniciaron proceso *“175, 99 se ubican en los departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”*¹⁵⁶. Para cuando se expidió el decreto cuya constitucionalidad se analiza, el Ministerio de Educación previó una afectación de al menos 106 programas de licenciatura ubicados en los departamentos con municipios priorizados.

La medida, recordó el Gobierno nacional en la parte motiva del decreto, también afecta a *“las Escuelas Normales Superiores, las cuales desempeñan*

¹⁵² Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 1.2.2. *“Criterios de priorización: el proceso de transformación estructural del campo debe cobijar la totalidad de las zonas rurales del país. Se priorizarán las zonas más necesitadas y urgidas con PDET para implementar con mayor celeridad y recursos los planes nacionales que se creen en el marco de este Acuerdo. Los criterios de priorización de las zonas serán: // • Los niveles de pobreza, en particular de pobreza extrema y de necesidades insatisfechas; // • El grado de afectación derivado del conflicto; // • La debilidad de la institucionalidad administrativa y de la capacidad de gestión; // • La presencia de cultivos de uso ilícito y de otras economías ilegítimas.”*

¹⁵³ Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Punto 1.2.1. Objetivos de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

¹⁵⁴ Considerando 39 del Decreto Ley 892 de 2017

¹⁵⁵ Considerando 23 del Decreto Ley 892 de 2017.

¹⁵⁶ Considerando 24 del Decreto Ley 892 de 2017.

*un papel relevante a nivel nacional y regional en la preparación de los maestros, toda vez que estas instituciones, para desarrollar el programa de formación complementaria para el otorgamiento del título de Normalista Superior, celebran convenios con instituciones de educación superior con facultades de educación*¹⁵⁷. Con base en las pruebas es posible establecer que en los municipios priorizados para la implementación de los PDET, hay cuando menos 13 Escuelas Normales Superiores.

Adicionalmente, el gobierno expuso que:

*“muchas IES, especialmente las públicas de regiones históricamente afectadas por el conflicto armado, no han logrado prepararse para alcanzar la acreditación de sus programas académicos de licenciatura en (...) dos años (...) [es] necesario que el Ministerio de Educación Nacional diseñe e implemente estrategias de fomento, que tendrán como propósito fundamental coadyuvar a la preparación de las IES y al acompañamiento cercano de los programas de licenciatura, para que en 2019 se logre acreditar un número significativo de estos programas, los cuales por ahora, en las condiciones en las que se encuentran, no están listos para someterse a un proceso de acreditación de alta calidad.”*¹⁵⁸

67. La consecuencia de la pérdida de registro calificado previsto en el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 en las zonas afectadas por el conflicto armado, sería la extinción de la oferta y –a juicio del Gobierno- la falta de desarrollo de programas académicos. El cierre de estos programas disminuiría la cobertura y el acceso a la educación superior, lo que en últimas supone un aumento de la inequidad en detrimento de las zonas rurales, especialmente en las que han sufrido los efectos directos del conflicto y que han sido priorizadas para la implementación del Acuerdo de Paz.

Estas razones llevaron a que el gobierno considerara *“necesario otorgar un periodo de transición de 32 meses para que los programas académicos de licenciaturas cumplan con la exigencia de la acreditación, siendo esta una oportunidad para aportar al desarrollo e implementación del Plan Especial de Educación Rural previsto en el Acuerdo Final”*¹⁵⁹. La ampliación del plazo evita una afectación negativa en la cobertura y permanencia educativa en el campo¹⁶⁰, y facilita el *“desarrollo del punto 1.3.2.2 del Acuerdo Final que establece la construcción del desarrollo rural a través de la implementación del Plan Especial de Educación Rural”*¹⁶¹.

¹⁵⁷ Considerando 30 del Decreto Ley 892 de 2017.

¹⁵⁸ Considerando 45 del Decreto Ley 892 de 2017.

¹⁵⁹ Considerando 33 del Decreto Ley 892 de 2017.

¹⁶⁰ Ídem. Según la parte motiva del Decreto 892, tal afectación consiste en *“la no eliminación de más de 13.000 cupos universitarios anuales, el ejercicio de más de 1.600 docentes que egresarían de los programas de licenciaturas y la no afectación de por lo menos 13 Escuelas Normales Superiores, todo lo anterior en zonas rurales del país específicamente de los municipios priorizados para la implementación de los PDET.”*

¹⁶¹ Considerando 36 del Decreto Ley 892 de 2017.

Por eso quedó claro que el **objetivo del Decreto 892 de 2017** es *“únicamente (...) cobijar a programas académicos de licenciaturas que atienden estudiantes en las zonas rurales y que tienen relación directa con los municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), sin que se regule aspectos diferentes a ello”*¹⁶² (negritas no originales).

La Corte concluye que el decreto ley bajo control es una medida que goza de conexidad interna, pues en efecto existe coherencia entre su parte considerativa y la medida adoptada. Las motivaciones exponen los siguientes aspectos:

- (i) El Acuerdo Final prevé la Reforma Rural Integral;
- (ii) Este punto incluye la educación básica rural como elemento fundamental;
- (iii) El artículo 222 de la Ley 1753 de 2015 imponía un plazo cercano y perentorio para la acreditación de alta calidad de los programas de licenciatura y preveía como consecuencia la pérdida del registro calificado;
- (iv) Para el momento de la expedición del decreto bajo examen era inminente la pérdida de registro calificado de una cantidad importante de programas de licenciatura, en particular de los programas ofrecidos en los municipios rurales que han sufrido la guerra y han sido priorizados por los PDET;
- (v) El cierre de esos programas generaría la disminución e incluso falta de oferta de licenciaturas en regiones rurales que además han sido afectadas por el conflicto. Como consecuencia las y los jóvenes que quieran ser maestros carecerían de acceso a los planes de estudio, lo que, a su vez, afectaría la disponibilidad y calidad docente en la educación básica en estos municipios.

Por su parte, la medida adoptada consiste en lo siguiente:

- (i) Agrega un párrafo transitorio al artículo 222 de la Ley 1753 de 2015;
- (ii) Otorga 32 meses adicionales a algunos programas de licenciatura a nivel de pregrado para lograr la acreditación de alta calidad y evitar que pierdan el registro calificado;
- (iii) El plazo se otorga, siempre que en ellos concurren dos características:
 - a. No estar acreditados en alta calidad a la entrada en vigencia del decreto ley, es decir para el 28 de mayo de 2017.
 - b. Ser ofertados en los departamentos donde se localizan los municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).
- (iv) Prevé el apoyo del Ministerio de Educación Nacional para que los programas de licenciatura de los que trata la norma avancen en el

¹⁶² Considerando 36 del Decreto Ley 892 de 2017.

fortalecimiento institucional que les permita la acreditación de alta calidad, de acuerdo con las especificidades de las instituciones y programas.

De esta manera, se puede concluir que existe conexidad interna en la norma bajo examen, ya que hay coherencia entre la motivación y la disposición expedida.

68. La **conexidad suficiente** exige que el vínculo demostrado baste por sí solo, de manera indiscutible y sin necesidad de argumentos colaterales, para dejar en evidencia la específica y estrecha proximidad entre lo regulado y el contenido preciso del Acuerdo Final que se pretende desarrollar.

En este caso no hay discusión ni duda alguna sobre el tema, en efecto, una vez se determina el vínculo y se constata la conexidad objetiva y estricta, es posible entender, sin razones adicionales, la relación entre la normativa expedida por el Presidente y el Acuerdo Final.

69. En síntesis, la conexidad establecida entre el decreto bajo control y el Acuerdo Final es *objetiva*, ya que basta con el cotejo de la norma bajo examen y los apartes del Acuerdo que fueron expuestos, para verificar la relación de medio a fin que los une. Es *estricta* porque el decreto ley examinado prevé medidas para el cumplimiento directo de obligaciones expresamente adquiridas por el Gobierno Nacional en el Acuerdo Final, en particular en lo que concierne a la educación en el campo como elemento fundamental de la Reforma Rural Integral. También es *suficiente* porque la referencia a estos apartes del Acuerdo Final basta para explicar el vínculo instrumental que liga al Decreto Ley 892 de 2017 con el Acuerdo Final. Por consiguiente, se encuentra cumplido el requisito relativo a la conexidad.

70. El criterio de **necesidad estricta** exige que el gobierno demuestre que el uso de las facultades legislativas excepcionales del presidente es indispensable pues los demás procedimientos existentes, tanto ordinarios como extraordinarios, para implementar un tema preciso del Acuerdo Final no pueden llevarse a cabo en tiempos razonables para un proceso de transición. El fundamento constitucional de esta exigencia al ejecutivo radica en un principio fundamental en el Estado Social de Derecho: la proscripción de la arbitrariedad. Como consecuencia, en el caso de los Decretos expedidos por el Gobierno en virtud de las facultades extraordinarias para la paz, este Tribunal debe verificar la justificación esgrimida por el ejecutivo para haber optado por este procedimiento especial para legislar. Sólo así cobran sentido cláusulas constitucionales fundamentales como el artículo 113 Superior que, además de prever la separación de poderes, contempla la colaboración armónica entre ellos, pues *“surge como resultado de la búsqueda de mecanismos institucionales [...para] evitar la arbitrariedad de los gobernantes y [...] asegurar la libertad de los asociados.”*¹⁶³

¹⁶³ Sentencia C-312 de 1997 MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

El análisis de la necesidad estricta definida en esos términos tiene las siguientes implicaciones: (i) demanda la justificación gubernamental del ejercicio de las facultades legislativas para la paz, en ella el ejecutivo debe explicar las razones por las que es preferible –en términos constitucionales– esa opción, en lugar del trámite del procedimiento legislativo ordinario o especial de paz. (ii) Las razones tienen que ver indefectiblemente con la estabilización de corto plazo, esto es, deben sostener que la urgencia de la disposición impide agotar las etapas propias de los demás procedimientos legislativos existentes¹⁶⁴. Con todo, (iii) a esta Corporación no le corresponde una verificación sobre la conveniencia del precepto adoptado por el Presidente de la República¹⁶⁵. Lo que la Corte debe analizar, con base en un principio de razón suficiente, es la justificación de la elección del mecanismo legislativo usado a fin de evitar una actuación arbitraria por parte del Ejecutivo, pues su posibilidad de escogencia frente a distintos procedimientos legislativos no podría entenderse como una potestad ilimitada o como un acto de poder antojadizo.

De conformidad con la jurisprudencia, el análisis de necesidad estricta debe verificar las justificaciones expuestas por el gobierno en **dos niveles (i) que el trámite legislativo ordinario no sea idóneo para regular la materia objeto del decreto, y (ii) que el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016 tampoco cumpla con tal idoneidad**. Por definición, no todas las materias relacionadas con el proceso de paz pueden ser reguladas a través del procedimiento legislativo especial. En efecto se trata de una cantidad importante de temas, todos de gran impacto e incidencia, que a la vez, pueden ser implementados bajo exigencias distintas y en tiempos variables¹⁶⁶.

Por otra parte, el carácter innecesario del procedimiento legislativo ordinario no se solventa con el juicio de conexidad, pues a pesar del establecimiento de la relación que este requisito exige en cada uno de sus componentes, la pluralidad de temas del acuerdo también incluye aspectos estructurales que

¹⁶⁴ “(...) el requisito de necesidad estricta exige que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tenga carácter urgente e imperioso, de manera tal que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sea ordinarios y especiales”: Corte Constitucional, sentencia C-160 de 2017.

¹⁶⁵ Por esta razón, la sentencia C-160 de 2017 aclaró la naturaleza eminentemente jurídica del control de los decretos expedidos en desarrollo de las facultades legislativas para la paz: “Se trata de un cotejo entre el decreto emitido y el parámetro normativo de control, por eso es un juicio estrictamente jurídico en el que se esgrimen razones de derecho para afirmar o negar la validez de la normativa sometida a control. La objetividad del control no cambia porque se trate de medidas que tengan que ver con la implementación y el desarrollo normativo de un documento tan complejo como lo es un acuerdo de paz, que sin duda involucra aspectos jurídicos, políticos e incluso éticos”.

¹⁶⁶ En la sentencia C-172 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado se advierten las divergencias temporales de las medidas relacionadas con justicia transicional, al respecto se indicó que: “los procesos de justicia transicional deben propender por objetivos estructurales que van más allá de la sola terminación del conflicto, por ejemplo el fortalecimiento del Estado Social de Derecho y de la democracia. De ahí la variabilidad de los tiempos en cada tipo de medidas y la importancia de la discusión democrática para su determinación.” En ese sentido, la sentencia C-160 de 2017 reconoce la complejidad de las medidas propias de la justicia transicional y las variaciones con respecto a la urgencia: “Los tiempos de la justicia transicional son variables de acuerdo con las materias de que se trate cada medida. En efecto, aunque la vigencia de las normas en general es permanente, existen casos específicos en los que sus efectos son limitados en el tiempo. Del mismo modo, aunque hay temas de urgencia para atender la transición, existen otros temas estructurales que requieren de un mayor debate democrático e incluso de la existencia de ciertas condiciones materiales para su implementación.”

requieren de un amplio debate democrático y que por esa, entre otras razones, no podrían ser parte del procedimiento especial. Aceptar la tesis contraria, que la posibilidad de acudir al procedimiento ordinario queda descartada con el análisis de conexidad, implicaría admitir que todos los asuntos relacionados con el proceso de paz son urgentes y pueden ser abordados con el enorme sacrificio democrático que implica la legislación especial. Es evidente que esa idea contraviene la jurisprudencia de esta Corporación.¹⁶⁷

71. El Decreto Ley 892 de 2017 cumple plenamente con el requisito de necesidad estricta, teniendo en cuenta que trata temas de carácter urgente e imperioso, cuyo trámite no era posible a través de los canales deliberativos ordinarios o de *fast track*.

Sobre este aspecto, el Gobierno resaltó que la urgencia surgía de la proximidad del plazo impuesto por la Ley 1753 de 2015 (9 de junio 2017) para que los programas de licenciaturas del país se acreditaran en alta calidad, so pena de la pérdida de vigencia de sus registros calificados, “*lo que conlleva la imposibilidad de continuar su oferta y desarrollo después de la fecha enunciada*”. A dos semanas del vencimiento del plazo era imposible tramitar una norma similar por una vía legislativa ordinaria o especial. La única alternativa era acudir a las facultades extraordinarias del Acto legislativo 1 de 2016.

En este caso la necesidad del uso de las facultades legislativas presidenciales surge del diseño institucional previo, en efecto, se trata de una prórroga que sólo era susceptible de ser considerada ante la cercanía del vencimiento del plazo inicial. Sin embargo, algunos intervinientes consideraron que el Gobierno podía haber previsto que, dada la complejidad y exigencia del proceso, el plazo se cumpliría sin que muchos programas de licenciatura lograran la acreditación en alta calidad. No obstante, ese es solo uno de los elementos a considerar. En efecto, como se ha explicado extensamente en esta providencia, la norma bajo examen se ocupa de implementar uno de los puntos del Acuerdo de Paz. Como es un hecho notorio, este pacto ha sido suscrito hace menos de un año, por lo que introdujo un nuevo matiz al tema de la acreditación en alta calidad de las licenciaturas. Ese elemento reciente ha resultado decisivo en la decisión gubernamental de otorgar una prórroga y ofrecer apoyo a ciertos programas. No se trata de una disposición genérica sobre la acreditación, es una decisión enfocada territorialmente de conformidad con lo pactado en el Acuerdo Final y con los PDET. En ese sentido, era imposible para el Gobierno ver la urgencia de la situación antes de que el Acuerdo Final fuera suscrito y requiriera ser implementado, y antes de la determinación de los municipios priorizados por los PDET, cuya definición se hizo el mismo día de la expedición del decreto bajo examen.

¹⁶⁷ En efecto, las sentencias (C-160 de 2017, C-174 de 2017, C-224 de 2017, C-253 de 2017 y C-289 de 2017) que han estudiado la constitucionalidad de los decretos expedidos con base en las facultades presidenciales para la paz han hecho énfasis en que se compruebe la necesidad y urgencia de que la regulación concreta se expida a través de esa vía excepcional.

El Decreto Ley 892 de 2017 no regula asuntos expresamente excluidos¹⁶⁸

72. El artículo 2° del Acto Legislativo 1 de 2016 determina que las facultades legislativas para la paz no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, **leyes orgánicas**, códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos. Por su parte, la **sentencia C-699 de 2016** consideró que “ (vi) Aunque no lo dice expresamente, en la medida en que no son admisibles las reformas tácitas a la Constitución, tampoco pueden usarse las facultades extraordinarias para regular asuntos sujetos a reserva de ley que no estén mencionados en el artículo 150-10 de la Carta Política o en el artículo 2 acusado, tales como la restricción de la libertad de expresión, la creación de delitos o el incremento penas (CP arts 29 y 93)”. Más adelante la misma sentencia precisó el contenido de esta limitación a las facultades legislativas del Presidente: “Los decretos ley que se expidan con arreglo a estas facultades extraordinarias deben facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final, y no pueden versar sobre ciertas **materias con reserva especial o estricta de ley**” (negrillas no originales).

73. Esto no significa que cualquier materia que tenga reserva de ley sea excluida de la competencia legislativa atribuida al Presidente, pues conduciría al contrasentido de que dichas facultades no podrían ser ejercidas al tener por objeto expedir normas con fuerza de ley. Resulta necesario resaltar que la exclusión se refiere a las materias sometidas a un reserva estricta de ley, es decir, aquellas materias que la Constitución ha reservado de manera especial al Congreso de la República y no pueden ser ni delegadas, ni atribuidas constitucionalmente al Presidente, al tratarse de “(...) asuntos que, por su naturaleza, requieren la mayor discusión democrática posible”¹⁶⁹.

74. Para analizar el Decreto sometido a control es necesario estudiar su contenido. Es un cuerpo normativo que consta de dos artículos, el primero referido al desarrollo de la materia establecida en su título, y el segundo determina su vigencia. La temática versa sobre un aspecto puntual de la regulación de la educación superior: la acreditación de alta calidad para los programas de licenciatura. El artículo 1° otorga un plazo adicional para lograr la acreditación a ciertos programas de licenciatura que cumplen condiciones geográficas y de priorización en los PDET y además prevé el acompañamiento del Ministerio de Educación para que puedan lograrlo.

Como puede observarse, se trata de un asunto que no está sometido a reserva estricta de ley, pues, en condiciones típicas, se trataría de un tema sometido a ley ordinaria. De acuerdo con ello, el Decreto 892 no regula una materia expresamente excluida. Por las mismas razones es posible afirmar que no se trata de un asunto que **requiera amplio debate democrático**, en efecto, la regulación se ocupa de otorgar un plazo mayor a algunos programas de licenciatura para que logren la acreditación de alta calidad y puedan mantener

¹⁶⁸ Las consideraciones generales de este apartado son tomadas la sentencia C-253 de 2017 MP Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁶⁹ Corte Constitucional, sentencia C-160/17.

su registro calificado a fin de asegurar la oferta en las zonas rurales y afectadas por el conflicto para que, a su vez, haya disponibilidad y permanencia de docentes en esas regiones. El decreto se ocupa de una regulación instrumental muy puntual sobre un tema que corresponde a la competencia ordinaria del legislador, por lo que no necesita mayor discusión en la escena democrática.

Cumplimiento de reglas constitucionales sustantivas

75. La Corte advierte que, además de los límites formales y materiales anotados, el decreto bajo examen está sometido a las demás normas constitucionales, en particular a aquellas vinculadas a la materia que es objeto de regulación. Por ende, como la previsión de las facultades extraordinarias supone la vigencia y vinculatoriedad de las disposiciones superiores, también debe determinarse la compatibilidad del Decreto Ley 892 frente a ese parámetro.

76. Según lo expuesto anteriormente, la norma busca otorgar un plazo adicional a los programas de licenciatura ubicados en departamentos que han padecido las consecuencias del conflicto, con el objetivo de que logren la acreditación en alta calidad y puedan mantener el registro calificado. La disposición también prevé el apoyo del Ministerio de Educación para el mismo fin.

Esta prórroga haría posible mantener la oferta de estos planes de estudio, lo que permitiría atender a la población de regiones históricamente afectadas por el conflicto armado, debido a que estas no han logrado prepararse para alcanzar la acreditación en el plazo fijado en la Ley 1753 de 2015. La medida tiene como objetivo mediano facilitar la implementación del punto uno del Acuerdo Final (Reforma Rural Integral), que en uno de sus apartados pretende cerrar las brechas entre el campo y la ciudad por medio de condiciones de bienestar para la población rural. Para ello es necesario asegurar la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado a nivel de educación básica. El Decreto otorga el plazo a todos los programas de licenciatura que operen en los departamentos donde se ubiquen los municipios priorizados por los PDET, identificados en el Decreto 893 de 2017.

77. Podría pensarse que la medida eventualmente podría afectar la autonomía universitaria (art. 69 Superior), sin embargo, respeta esta potestad. La jurisprudencia constitucional ha sido pacífica al reconocer que es una garantía de funcionamiento de la educación superior que asegura su enfoque académico y la realización de sus fines. Con todo, no es una facultad absoluta, pues de conformidad con el artículo 67 de la Constitución, el Estado tiene la competencia de regular y vigilar la educación superior. Además, la autonomía universitaria debe estar en armonía con los derechos fundamentales y las demás normas constitucionales y legales.

En este caso, la norma otorga una prórroga del plazo para la acreditación en alta calidad de algunos programas de licenciatura y prevé el acompañamiento

del Ministerio de Educación para el logro de este objetivo. La primera medida no riñe con el artículo 69 de la Carta, pues sólo amplía el plazo para cumplir con un proceso que pretende asegurar la calidad educativa cuyo diseño y verificación corresponde al Estado.

El acompañamiento del Ministerio de Educación responde a una estrategia de fomento para coadyuvar a las IES. Esta consiste en la preparación para afrontar la acreditación y en proporcionar acompañamiento cercano para que alcancen esa meta. En principio, no se trata de interferir en los asuntos de cada programa universitario, sólo pone a disposición de los beneficiarios el apoyo técnico del Ministerio. De esta manera, es una medida de promoción que pretende la asegurar calidad en los programas de licenciatura sin sacrificar su oferta.

Esta interpretación encuentra apoyo en un argumento literal. En efecto, el párrafo transitorio introducido por el Decreto es parte del artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, cuyo párrafo reconoce el papel de la autonomía universitaria en la consecución de la calidad que se pretende con la acreditación. La autonomía universitaria supone una guía y un límite para entender el proceso de acreditación y las medidas de promoción previstas en el decreto examinado.

Las previsiones de fomento establecidas en el Decreto 892 de 2017, son razonables para que el Estado cumpla con su obligación constitucional de asegurar la calidad en la educación superior, especialmente en la educación para educar de la que se ocupan los programas de licenciatura. En consecuencia, no existe violación a la autonomía universitaria.

78. De otro lado y como se ha dicho a lo largo del texto, la disposición establece un trato diferenciado entre los programas de licenciatura ubicados en departamentos con municipios priorizados por los PDET y los demás programas del país, con el que claramente se fija un beneficio a favor de los primeros consistente en (i) el mayor plazo para lograr la acreditación en alta calidad y (ii) el acompañamiento del Ministerio de Educación para lograrlo. En ese sentido, es necesario analizar el trato distinto a la luz de la Constitución. De hecho, algunos intervinientes consideraron que el plazo debería beneficiar a todos los programas de licenciatura con independencia de su ubicación territorial y que debería ser mayor, pues los datos demuestran que se trata de un proceso que puede tardar hasta 4 años si se toman en cuenta todas las etapas de preparación. En particular, ASCOFADE indicó que el trato desigual no está justificado por las siguientes razones:

- (i) La extensión del plazo para la acreditación de los programas de licenciatura ofertados en las zonas priorizadas, desconoce el impacto nacional del conflicto armado y de la guerra en el campo;
- (ii) La medida no toma en cuenta que los programas ofertados en otras zonas del país, también son una oportunidad de profesionalización para la población en situación de desplazamiento que se aleja de las zonas directamente más afectadas.

- (iii) La norma responde a una visión reducida del conflicto, ya que sólo ofrece acompañamiento del Ministerio de Educación a programas que se oferten en zonas priorizadas aunque debería ser para todos.

Por su parte, el Ministerio Público consideró que el trato desigual se basa en características objetivas de los programas, en razón de su ubicación en zonas excluidas y comprometidas por la dinámica del conflicto armado.

79. La Sala aplicará un **test integrado de igualdad** para analizar la constitucionalidad de la medida. En primer lugar, en cuanto al plazo adicional para que ciertos programas de licenciatura logren la acreditación en alta calidad, la Corte considera que -por tratarse de un tema de competencia ordinaria del legislador que se enmarca en su libertad de configuración y que no se ocupa de temas especialmente problemáticos en términos de derechos- un test leve es el procedente.

Bajo esta óptica, la Corte encuentra que el **fin** buscado por la medida **no está constitucionalmente prohibido**, porque otorga un plazo adicional para la acreditación en alta calidad y con ello promueve su logro para programas de licenciatura en regiones rurales especialmente golpeadas por el conflicto armado. Además, esta medida incide en la disponibilidad y calidad de los docentes de educación preescolar, básica y media en esas zonas. Sin duda se trata de un fin ajustado a la Carta que responde a un problema de gran magnitud relacionado con la calidad y disponibilidad de la educación en sus distintos niveles en regiones apartadas. El **medio** empleado es **adecuado**, pues un mayor plazo es una alternativa viable cuyo uso no está prohibido por la Carta, en efecto, la norma prorroga por una sola vez el término para que más programas, que han sido seleccionados con base en criterios objetivos y constitucionalmente relevantes, puedan lograr la acreditación de alta calidad.

80. La concesión de un plazo adicional para la acreditación en alta calidad, por una sola vez, a algunos programas de licenciatura que se ubican en regiones que tienen ciertas características que los ponen en desventaja frente a, por ejemplo, centros urbanos, no implica que el Estado incumpla con su deber de asegurar calidad educativa en la educación superior y tampoco en la educación preescolar, básica y media que será impartida por los maestros que se formarán en esos programas de licenciatura.

En el marco de la educación para educar, es claro que el objetivo de la medida es impulsar a ciertos programas de licenciatura para que sea factible cumplir con la obligación de acreditarse en alta calidad, deber que recae sobre todas las licenciaturas del país. En efecto, la norma no exime a los programas ubicados en los departamentos que tienen municipios priorizados de la obligación general de lograr la acreditación en alta calidad. Lo que hace es ampliar, por una sola vez, el plazo final que contemplaba el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, a fin de que los programas que reúnan las características allí previstas, tengan tiempo suficiente para acreditarse, pues por sus especificidades enfrentan retos adicionales a los que tienen otras licenciaturas.

Por otra parte, es importante enfatizar que el objetivo último de esta norma se refiere al aseguramiento de la disponibilidad y calidad de los docentes de educación preescolar, básica y media en regiones apartadas y deprimidas, quienes eventualmente se formarán en los programas de licenciatura beneficiados por el plazo adicional. La existencia de esta norma va a permitir la formación de calidad de los docentes en las regiones, pues si no fuera ampliado el plazo, los programas de licenciatura que no logran la acreditación en alta calidad perderían su registro calificado, pues el sistema colombiano exige a todas las licenciaturas estar acreditadas a fin de asegurar calidad.

Evidentemente el plazo que otorga la norma no exige de requisitos a los programas beneficiados, tampoco relaja los estándares de análisis del proceso de acreditación con respecto a las demás licenciaturas de país. Tal como ha sido precisado por el Ministerio de Educación y por los intervinientes, la acreditación es un proceso complejo, extenso, que demanda un acumulado considerable de recursos económicos y de esfuerzo humano. Sin embargo, es importante entender la calidad de la educación de manera articulada con las necesidades y condiciones del contexto, esta situación explica la razonabilidad de prever un plazo adicional para generar condiciones que permitan a los programas de licenciatura de las regiones más apartadas asegurar calidad por medio de la acreditación que, a su vez, les permitirá mantener el registro calificado. De esta forma se asegura la disponibilidad y la calidad educativa en regiones apartadas.

La medida también es **necesaria**, pues el medio es adecuado para lograr un fin viable, con todo, algunos intervinientes consideran que se trata de un mecanismo infra o supra-inclusivo.

Una de las intervenciones indica que se trata de una medida infra-inclusiva¹⁷⁰, pero los datos allegados al proceso parecieran indicar lo contrario¹⁷¹. En este punto, el escrutinio exige que el legislador acredite un grado de congruencia razonable entre el criterio de diferenciación y la definición de los grupos resultantes de dicho criterio.

81. La Corte encuentra que la disposición no es infra-inclusiva porque, de acuerdo con la finalidad de la norma -mantener la oferta de licenciaturas a fin asegurar la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado a nivel de educación preescolar, básica y media en ciertas regiones- parece razonable que haya una distinción que focalice la extensión del plazo en algunos programas de licenciatura del territorio nacional. En efecto, la norma diferencia los programas de licenciatura ubicados en departamentos que tienen municipios priorizados y los demás con base en dos criterios: (i) su carácter rural y (ii) haber padecido especialmente las consecuencias del conflicto armado.

¹⁷⁰ Es decir que no incluye a todas las entidades que se encuentran en una similar a la luz del fin buscado por la norma.

¹⁷¹ Esto quiere decir que incluye a entidades en situación diferente a la luz del fin buscado.

Si la previsión se amplía a todos los programas de licenciatura, es decir, si desaparece la distinción, dejaría de ser una medida de promoción que otorga tiempo adicional a ciertos planes de estudio en razón de su ubicación geográfica y por las especiales consecuencias del conflicto en la zona. En efecto, la norma prevé una medida diferenciada positiva y la Corte cambiaría esa naturaleza con un argumento de mera conveniencia. Es importante enfatizar que estos elementos han impactado la capacidad institucional e incluso económica de los programas, ambas relevantes en un proceso de acreditación de alta calidad. Admitir que la distinción es innecesaria llevaría a igualar a quienes se encuentran en clara desventaja con quienes, según la información aportada a este proceso¹⁷², cuentan con mejores y mayores recursos para el logro de la acreditación¹⁷³.

Este argumento no ignora la movilidad estudiantil y profesional planteada por algunos intervinientes. Según ese razonamiento, todo el país debe verse beneficiado por la norma porque las dinámicas del conflicto hacen que todos los programas atiendan población rural y victimizada, en virtud de fenómeno del desplazamiento forzado. Si bien este punto es plausible, soslaya que el objetivo central de la norma no solo es asegurar la oferta de programas de licenciatura, sino garantizar la disponibilidad, calidad y permanencia de docentes en las zonas beneficiadas. Si se toman en cuenta los fines de la norma en su conjunto que también se dirigen al fomento de la educación preescolar, básica y media, es comprensible que se prefiera apoyar de manera cualificada a los programas que funcionan en esas regiones. Adicionalmente, los datos sobre movilidad estudiantil/profesional en materia de licenciaturas no son contundentes.

La información existente sobre la ubicación laboral de los egresados de programas de pregrado en licenciatura es producto del trabajo del Observatorio Laboral para la Educación (OLE). Este se lleva a cabo a partir del cotejo del lugar en el que se obtiene el título académico y el lugar de desempeño laboral. Con base en el municipio de cotización y la afiliación a seguridad social, es posible fijar la permanencia o traslado de los egresados. Este ejercicio tiene mayor grado de certeza en otras carreras distintas a aquellas de formación docente. El OLE obtiene las cifras del cruce de las bases de datos del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) con la información de aportes a la seguridad social del Ministerio de Salud y Protección Social y de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP). Con respecto a los educadores este ejercicio tiene menor fiabilidad, en tanto *“el lugar de cotización y el sector económico son asociados al aportante, que para el caso particular del Magisterio corresponde mayoritariamente a la Fiduciaria La Previsora S.A., ubicada en Bogotá”*¹⁷⁴.

¹⁷² Ver la intervención de la Asociación Colombiana de Universidades. “[L]os programas que cuentan con la acreditación de alta calidad están concentrados en los cascos urbanos y mayoritariamente en las ciudades capitales de los departamentos” fl.41 y 41 cdno. Ppal.

¹⁷³ El Ministerio de Educación afirma que el desarrollo de la educación superior no es equilibrado entre las distintas regiones. Fl 60 cdno. Ppal.

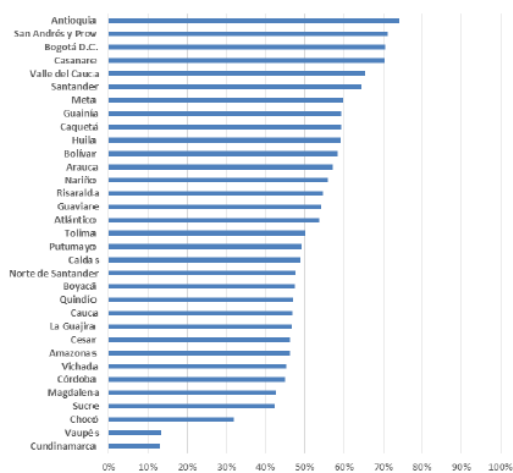
¹⁷⁴ Cuaderno principal, folio 28vto.

La cotización de los docentes registra como punto de origen el del Magisterio, que registra uno mismo que puede abarcar distintas regiones, tal como precisó el Ministerio de Educación en relación con la metodología de estimación de la información que sirvió como base a la expedición del Decreto 892 de 2017.

En la educación superior en general, para el año 2015, el Ministerio de Educación Nacional llamó la atención sobre el hecho de que la concentración de la oferta educativa en algunas zonas centrales del país explicaba que “*en muchos departamentos del país no se cuenta con la disponibilidad de oferta de capital humano calificado en todos las áreas de conocimiento*”, de manera que la concentración de la oferta educativa implica a su vez la concentración de los recursos humanos calificados¹⁷⁵.

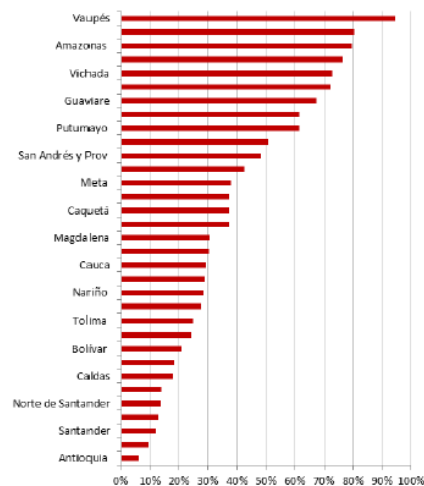
El OLE precisó que para 2013, en términos generales, la movilidad de los egresados se presentaba en los siguientes términos:

Gráfica 1. Porcentaje de recién graduados vinculados en el mismo departamento de graduación, año 2013



Fuente: MEN – OLE.

Gráfica 2. Porcentaje de recién graduados vinculados laboralmente en departamento diferente al departamento de grado, año 2013



Fuente: MEN – OLE.

Ilustración 1. Tomada de “Educación Superior en Cifras - Movilidad laboral de los graduados de educación superior en Colombia” Boletín No. 10. 12-ago-15.

Ese organismo concluyó que “*el 77% de los estudiantes (...) se encontraban matriculados en programas ofertados en su departamento de origen y el restante 23% en programas de formación de otras zonas diferentes a la de su nacimiento.*”¹⁷⁶

Específicamente en programas de licenciatura el Ministerio, a través del OLE, encontró que 1.611 egresados en 2014, en el 2015 empezaron a trabajar en los 167 municipios priorizados, pero no precisa su origen.

¹⁷⁵ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. “Educación Superior en Cifras - Movilidad laboral de los graduados de educación superior en Colombia” Boletín No. 10. 12-ago-15.

¹⁷⁶ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. “Educación Superior en Cifras - Movilidad laboral de los graduados de educación superior en Colombia” Boletín No. 10. 12-ago-15.

De acuerdo con esta información, es imposible establecer si las personas oriundas de las zonas que pretenden beneficiarse y que recibieron educación superior en ciudades, retornan o no a sus municipios de origen. De acuerdo con ello, no se desvirtúa la necesidad de la distinción entre los dos grupos de programas a fin de mantener a los jóvenes en la región y garantizarles acceso y calidad educativa si optan por estudiar una licenciatura, lo cual incidirá positivamente en la disponibilidad y calidad de la educación preescolar, básica y media. Una vez descartado el carácter infra-inclusivo del plazo otorgado por el Decreto 892 de 2017, procede el estudio de un posible efecto supra-inclusivo.

82. Como ya se ha dicho, la norma diferencia los programas de licenciatura ubicados en departamentos que tienen municipios priorizados y los demás, la ampliación del plazo no es sobre-inclusiva por las siguientes razones:

83. El Decreto otorga el plazo a todos los programas de licenciatura que operen en los departamentos donde se ubiquen los municipios priorizados por los PDET, identificados en el Decreto 893 de 2017. El alcance departamental, corresponde a una opción viable que el legislador podía adoptar en el marco de su libertad de configuración sin que perdiera efecto la finalidad de la medida.

En efecto, 16 departamentos serían destinatarios de la medida por tener municipios priorizados y además ofrecer programas de licenciatura: Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, Guajira, Guaviare, Huila, Magdalena, Nariño, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle del Cauca. La inclusión de estas entidades territoriales en este plan de beneficios, no afecta la finalidad del programa de intervención y transformación en pro del equilibrio territorial que promueve el Decreto objeto de estudio, corresponde a una de varias opciones viables, sobre las que el legislador tenía la facultad de decidir.

Aunque la disposición incluye programas ubicados en municipios urbanos, incluso en ciudades capitales, no hay una afectación inconstitucional de la finalidad que se propone la norma. El otorgamiento del plazo bajo examen a programas de licenciatura ubicados en municipios que no han sido priorizados en los PDET no hace que la medida sea inconstitucional, se trata de una elección hecha por el legislador extraordinario dentro del marco de varias alternativas posibles.

84. Por lo tanto, **la medida cumple con el objetivo de la norma**, de hecho, la finalidad mediata del Decreto 892 de 2017 es la implementación de la Reforma Rural Integral incluida en el Acuerdo Final, tal como lo reiteró el gobierno en las numerosas consideraciones que lo motivaron. Bajo ese marco de análisis, el otorgamiento del plazo adicional a los programas de licenciatura que se ubican en los departamentos con municipios priorizados en los PDET es una opción razonable adoptada por el legislador. En efecto, el decreto cuya constitucionalidad se analiza se expidió para implementar el Acuerdo Final en el punto específico de la Reforma Rural Integral, y tiene por objetivo principal

la reducción de las brechas entre el campo y la ciudad. La inclusión de zonas urbanas o municipios no priorizados en la búsqueda del equilibrio geográfico de los municipios más vulnerables del país no desnaturaliza la medida, pues mantiene un beneficio promocional para los programas ubicados en las zonas que mayor fomento necesitan. Por estas razones, la Corte declarará la exequibilidad del plazo fijado.

85. Además de la prórroga en el plazo para lograr la acreditación en alta calidad, el decreto prevé el acompañamiento del Ministerio de Educación en el proceso. Esta medida también aplica para todos los programas de licenciatura que se impartan en los departamentos que tienen municipios priorizados. En este caso, la Corte considera que la medida no supera un juicio integrado de igualdad por las siguientes razones:

86. En primer lugar, por tratarse de un tema de competencia ordinaria del legislador que no se ocupa de temas especialmente problemáticos en términos de derechos, procede un test con intensidad leve. Sin embargo, debido a que la normativa se refiere al uso de los escasos recursos del Estado por medio de un apoyo especial, el rigor del análisis aumenta y, por lo tanto, es aplicable un **test intermedio**.

87. Bajo esta óptica, la Corte encuentra que el **fin** buscado por la medida es **legítimo e importante**, porque otorga apoyo estatal para la acreditación en alta calidad y promueve su logro para programas de licenciatura en regiones rurales especialmente golpeadas por el conflicto armado. Además, esta medida incide en la disponibilidad y calidad de los docentes de educación preescolar, básica y media en esas zonas. Sin duda se trata de un fin ajustado a la Carta que responde a las necesidades de calidad y disponibilidad de la educación en sus distintos niveles. El **medio** empleado es **adecuado**, pues el apoyo técnico del Ministerio de Educación en el proceso razonablemente puede llevar al logro del objetivo. Sin embargo, parece exceder la **necesidad** por ser una medida supra-inclusiva.

88. Como ya se ha dicho, la norma diferencia los programas de licenciatura ubicados en departamentos que tienen municipios priorizados y los demás con base en dos criterios: (i) su carácter rural y (ii) haber padecido especialmente las consecuencias del conflicto armado. Sin embargo, estos elementos no son congruentes con la norma y su alcance por las siguientes razones:

89. El Decreto otorga el apoyo del Ministerio de Educación a **todos** los programas de licenciatura que operen en los departamentos donde se ubiquen los municipios priorizados por los PDET, identificados en el Decreto 893 de 2017. **Con el alcance departamental pierden efecto las particularidades de la ubicación rural de los programas y la característica de haber sufrido especialmente el conflicto.**

En efecto, 16 departamentos serían destinatarios de la medida por tener municipios priorizados y además ofrecer programas de licenciatura: Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, Guajira,

Guaviare, Huila, Magdalena, Nariño, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle del Cauca. En ellos la relación entre el número total de municipios y de aquellos que fueron priorizados revela el carácter sobre-inclusivo de la medida.

Por ejemplo, en el departamento de Antioquia, con un total de 125 municipios, solo ocho de ellos ofertan programas de licenciatura en el nivel de pregrado, esto es el 6%. De esos ocho municipios solo dos fueron priorizados en el Decreto Ley 893 de 2017, que equivalen al 25% de los municipios con licenciaturas y al 2% del total de municipios en ese departamento. Llama la atención este caso porque entre los territorios con licenciaturas afectadas, que con el enfoque departamental del Decreto tendrán el acompañamiento del Ministerio de Educación, se encuentra Medellín, una ciudad capital de la que es difícil predicar el carácter rural y el desequilibrio geográfico que trata de contener la Reforma Rural Integral y los planes educativos que están atados a ella y al Acuerdo Final.

Frente al ejemplo específico de Medellín y de cara a los departamentos excluidos de la medida, cabe preguntarse –desde el punto de vista de la igualdad- la razón por la cual esa urbe y no otras como Bogotá que ofrece la mayor cantidad de programas¹⁷⁷, quedan excluidas del beneficio y el motivo que lleva a que zonas rurales e incluso selváticas como Inírida, no hayan sido incluidas en una medida que busca mejorar las condiciones de marginalidad de algunos territorios, para hacerlos más competitivos. El ejemplo de Medellín muestra de qué manera la norma rompe con la finalidad del programa de intervención y transformación en favor del equilibrio territorial que promueve el Decreto objeto de estudio.

El caso de Antioquia no es el único que permite verificar dinámicas sobre-inclusivas. En Nariño, de sus 64 municipios solo el 5% (Barbacoas, Pasto y San Andrés de Tumaco) ofrecen licenciaturas. De esos tres municipios solo dos comparten la condición de tener programas de licenciatura y haber sido priorizados (equivalentes al 3%). Sin embargo, el acompañamiento del Ministerio cobijará también a Pasto, que es una ciudad, sobre la que es difícil sostener la necesidad de equilibrar las condiciones, para cerrar brechas entre espacios rurales y urbanos.

El mismo panorama se encuentra en departamentos tales como Bolívar, Sucre, Cesar, Magdalena, Tolima y Valle del Cauca, cuyas capitales se verán favorecidas con un apoyo estatal diseñado para reforzar las condiciones en entornos rurales, lo que sin duda provocará la reproducción y no la reducción de las brechas entre el escenario rural y el urbano.

Adicionalmente, el departamento en el que la medida se funda en la priorización de un mayor porcentaje de sus municipios es el Guaviare. Allí el 25% de los municipios están priorizados, aunque tan alto porcentaje se explica porque en ese territorio sólo hay un total de 4 municipios. De ellos uno se

¹⁷⁷ Universidad Pedagógica Nacional (2017) Informe proyecto de investigación “Diseño de políticas para el fortalecimiento y disminución de brechas de calidad en los programas de licenciatura en Colombia” VVAA. Fls. 30-47 cdno. Ppal.

encuentra priorizado y los tres restantes estarían cobijados por el acompañamiento del Ministerio de Educación, aunque es de aclarar que ninguno de esos tres tiene oferta de programas de licenciatura en pregrado.

La información precitada demuestra que, **en contra del fin buscado, la disposición incluye el apoyo del Ministerio a programas ubicados en municipios urbanos, incluso en ciudades capitales. Además, también se benefician zonas que no han sido especialmente afectadas por el conflicto.** Este último argumento se refuerza porque el beneficio es aplicable a **municipios que no han sido priorizados en los PDET, es decir, que no tienen esas especiales condiciones**¹⁷⁸.

90. Por lo tanto, **la medida de apoyo estatal no se ocupa de cumplir con el objetivo de la norma**, de hecho, la finalidad mediata del Decreto 892 de 2017 es la implementación de la Reforma Rural Integral incluida en el Acuerdo Final, tal como lo reiteró el gobierno en las numerosas consideraciones que lo motivaron. Con el diseño sobre-inclusivo de la medida, se amplía el beneficio a programas que no necesariamente tienen impacto en el logro del objetivo de la norma, pues los datos no muestran por qué debe ampliarse el beneficio a departamentos enteros y no, por ejemplo, a las subregiones definidas por el Decreto 893 de 2017, que, al parecer responden a criterios mejor sustentados. No obstante, ninguna de esas opciones parece razonable.

Como quiera que el decreto cuya constitucionalidad se analiza se expidió en el marco del acuerdo final y de la Reforma Rural Integral, y que éstos tienen por objetivo principal la reducción de las brechas entre el campo y la ciudad, no es claro cómo puede ayudar al logro de esta meta la inclusión de zonas urbanas o municipios no priorizados en la búsqueda del equilibrio geográfico de los municipios más vulnerables del país. Por el contrario, la sobre-inclusión de municipios acarrearía, desde el punto de vista de la medida y de los beneficios que otorga, la reproducción y afianzamiento de las desigualdades que tratan de ser detenidas y menguadas entre entidades territoriales. Por un lado, lleva al Ministerio a destinar recursos a zonas no priorizadas, y a los programas ubicados en esas regiones les da una ventaja irrazonable frente a (i) los municipios con mayor cantidad de población en situación de pobreza que son los priorizados, y (ii) a los departamentos que, aun con programas afectados por la Ley 1753, fueron excluidos de la medida por no albergar municipios priorizados.

91. Por el contrario, aceptar que el acompañamiento del Ministerio de Educación debe aplicarse sólo a programas ubicados en los municipios

¹⁷⁸ El Decreto 893 de 2017 "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial:-PDET" estableció que *"Las zonas priorizadas se caracterizan por presentar una incidencia de la pobreza multidimensional de 72,8%, mayor al nivel nacional que se ubica en 49,0%, según datos del Censo 2005. Asimismo, el 67,0% de los municipios presentan muy alta y alta incidencia del conflicto armado, según el índice de incidencia del conflicto armado del DNP, y concentraron el 94,2% de los cultivos de coca, según el Censo de SIMCI 2016. Por otra parte, los 170 municipios tienen un puntaje promedio de 56,4 en el componente de eficiencia en la evaluación de desempeño integral municipal del DNP del año 2015, frente a 59,8 del resto de municipios. Para el componente de eficacia el puntaje fue de 66,1 para los PDET frente a 75,3 del resto de municipios."*

priorizados para los PDET mantiene el objetivo e impacto previstos por la norma. En efecto, la medida beneficiaría a los siguientes municipios:

Tabla 4. Listado de municipios priorizados con programas de licenciatura que recibirían los beneficios del Decreto 892 de 2017¹⁷⁹

Departamento		Municipio ¹⁸⁰	
1	Antioquia	1	Apartadó*
		2	Turbo
2	Arauca	3	Saravena
3	Bolívar	4	El Carmen de Bolívar
		5	María la Baja
4	Caquetá	6	Florencia*
		7	San Vicente del Caguán
5	Cauca	8	Patía
		9	Santander de Quilichao
6	Cesar	10	Valledupar*
7	Córdoba	11	Montelíbano
		12	Valencia
8	La Guajira	13	Fonseca
9	Guaviare	14	San José del Guaviare*
10	Huila	15	Algeciras
11	Magdalena	16	Santa Marta*
		17	Barbacoas
12	Nariño	18	San Andrés de Tumaco*
		19	Valle del Guamuez
13	Putumayo	20	San Onofre
14	Sucre	21	Chaparral
		22	Rioblanco
15	Tolima	23	Buenaventura*

Focalizar ese apoyo en los municipios que más lo necesitan es una forma razonable de administrar la ayuda estatal y de lograr el cumplimiento de los objetivos de la norma.

92. Podría afirmarse que es más fácil para los docentes en formación de ciertas regiones desplazarse a ciudades capitales de departamento a estudiar, por lo tanto, debe beneficiarse con el apoyo del Ministerio de educación a todos los programas de los departamentos que tengan al menos un municipio priorizado. Existen varias razones por las que este argumento no es admisible y que se comprenden a cabalidad si se tiene en cuenta que el fin de la norma es garantizar oferta y calidad educativa en los niveles preescolar, básico y medio en zonas rurales especialmente afectadas por el conflicto armado, pues por medio del apoyo estatal es factible que los programas ubicados en esas

¹⁷⁹ Tabla elaborada por la Magistrada sustanciadora en la que muestra los municipios priorizados en el Decreto Ley 893 de 2017 y, a través de ellos los departamentos, en los que, según las pruebas aportadas por el Ministerio de Educación Nacional, hay programas de pregrado en licenciatura afectados por el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, en su versión original.

¹⁸⁰ Los municipios marcados con asteriscos, conforme a lo dispuesto en el Decreto 893 de 2017, sólo serán atendidos en su área rural.

zonas obtengan la acreditación en alta calidad y aseguren suficiente oferta docente.

- (i) Los datos sobre movilidad estudiantil y profesional en relación con los estudiantes de licenciatura y los maestros son prácticamente inexistentes, tal como fue relatado en el fundamento 80 de esta providencia y de acuerdo con las pruebas obrantes en el proceso. Bajo estas circunstancias, es imposible saber si un estudiante formado en una ciudad va a prestar sus servicios profesionales en un lugar distinto, en este caso, en un municipio priorizado, por lo tanto no se asegura el aumento de la oferta educativa en las zonas, por el contrario, la oferta se concentra en ciudades, con lo que aumenta la brecha de marginalidad de los municipios priorizados.
- (ii) Los costos de acceso y permanencia aumentan sustancialmente cuando los jóvenes deben migrar hacia una ciudad. Favorecer a los programas urbanos desconocería los obstáculos que implica el traslado en un país en el que se ha probado que existe un vínculo directo entre la pobreza rural, el aislamiento espacial y la densidad vial terciaria¹⁸¹. Esta hipótesis impondría una carga adicional a las personas de estos municipios y afectaría el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia educativa en esas regiones, pues las dificultades de acceso y permanencia en la educación superior en las regiones han sido reconocidas por el gobierno¹⁸². En materia de acceso los problemas son los siguientes: la ubicación geográfica de ciertas poblaciones, las limitaciones tecnológicas y de infraestructura, los problemas de orden público, violencia social y desplazamiento. La oferta de educación superior en estas regiones es escasa. El elevado índice de pobreza e indigencia dificultan el acceso a la educación superior e impiden financiar los estudios y asumir los costos asociados. Los procesos de articulación de la educación media con la educación superior no toman en cuenta las necesidades de ciertas poblaciones. La mayoría de pruebas de admisión a la educación superior tampoco prevé las realidades educativas. Las propuestas académicas relacionadas con el posconflicto y la reconciliación son insuficientes y dejan de lado la promoción del acceso de la población al sistema de educación superior, en especial de aquellos estudiantes pertenecientes a poblaciones víctimas del conflicto armado. La oferta de créditos educativos y mecanismos de

¹⁸¹ Fedesarrollo ha concluido que “*así como los territorios líderes desde el punto de vista de la dinámica económica suelen tener una alta densidad poblacional, las áreas más rezagadas suelen estar alejadas de las densidades, tanto por la distancia como por la falta de una infraestructura que las conecte a ellas.*” VILLAR, L. y RAMÍREZ, J.M. *Infraestructura regional y pobreza rural*. FEDESARROLLO, Working Paper No. 61, 2014-2. Disponible en:

http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/234/WP_2014_No_61.pdf?sequence=1 [Consultado el 8 de agosto de 2017]. En efecto, la distancia a los lugares donde hay mayor densidad poblacional, ya sea explicada por la geografía o por deficiencias en la infraestructura, es uno de los principales factores que explican la baja productividad, los bajos ingresos per cápita y los altos niveles de pobreza. De este modo, este centro de pensamiento ha concluido que “*los municipios con mayores densidades de vías terciarias tienden a tener menores tasas de incidencia de la pobreza y menores brechas de pobreza (menor intensidad de la pobreza entre la población pobre)*”

¹⁸² Respuesta del Ministerio de Educación Nacional. Fls 61 y 62 cdno. ppal.

financiación, tanto del ICETEX como de otras entidades privadas o públicas es insuficiente.

En cuanto a la permanencia, la migración de los jóvenes que viven en zonas rurales hacia los centros urbanos afecta su adaptabilidad e identidad cultural. El elevado índice de pobreza de una parte de la población estudiantil dificulta su ingreso y permanencia en la educación superior. Los apoyos profesionales son insuficientes para orientar a estudiantes que han ingresado con baja preparación académica. Son poco frecuentes las evaluaciones que se realizan para identificar las deficiencias cognoscitivas y de competencias que permitirían diseñar programas de nivelación. La falta de capacitación especial a los profesores y la escasez de recursos pedagógicos para favorecer la adaptación de estudiantes son notables. Las dificultades de adaptación a la vida universitaria por discriminación y estigmatización de estudiantes pertenecientes a poblaciones víctima del conflicto armado y con referenciación étnica y cultural específica son recurrentes. Son pocos los programas de bienestar universitario que incluyen centros de desarrollo infantil con el fin de favorecer la permanencia de las mujeres madres en el sistema. Es numerosa la población de estudiantes que pertenece a la primera generación de cada familia que accede a la educación superior y carece de sólidos lazos familiares de apoyo. Las prácticas pedagógicas centradas en el docente se desarrollan sin tener en cuenta las características de los estudiantes y el contexto en el que se insertan las acciones educativas.

- (iii) La formación urbana no respondería, como debe hacerlo, a las especificidades de las zonas rurales y generaría el incumplimiento de los deberes estatales de aceptabilidad y adaptabilidad que caracterizan el derecho a la educación.
- (iv) Es posible que se amplíe la oferta educativa pero no con las condiciones necesarias para aumentar de manera progresiva el estándar de prestación del derecho a la educación superior en zonas marginadas, de hecho la oferta se concentraría en las ciudades. Tal situación afectaría, en particular el componente de accesibilidad.
- (v) Por otra parte, la medida tampoco facilitaría el cumplimiento de las obligaciones inmediatas que tiene el Estado frente a la educación básica, específicamente en los componentes de accesibilidad, adaptabilidad, asequibilidad y aceptabilidad. En efecto, no se trataría de un diseño que adopte políticas positivas para incluir a los más marginados, por el contrario impondría cargas tan gravosas que eventualmente los excluiría y con ello generaría discriminación; no respondería a la obligación de adaptarse localmente para adecuarse a los contextos específicos de zonas rurales que han sufrido un gran impacto del conflicto armado; no aseguraría la presencia de docentes formados capaces de mantener la oferta y de prestar el servicio

educativo de manera permanente y, finalmente, no garantizaría calidad educativa con base en contenidos culturalmente apropiados.

En suma, no basta con ampliar la oferta educativa en las zonas más robustas en oferta de licenciaturas, de hecho, las ciudades que ofrecen mayor cantidad de programas de licenciatura no se encuentran en los departamentos que tienen municipios priorizados. Además, el fin de la norma es específico y detallado, por lo tanto, la comprensión de su texto debe dar cuenta de esa finalidad y evitar que una medida de acción afirmativa desaparezca por la sobre-inclusión, hasta el punto de destinar un recurso valioso, como el apoyo estatal en el proceso de acreditación, a quienes no lo necesitan con tanto apremio.

93. Con base en estas consideraciones, la Corte concluye que el segundo inciso del artículo 1° es inconstitucional. Con todo, no es factible adoptar un fallo de inexecutable simple debido a la trascendencia constitucional del objeto del Decreto 892 de 2017 que pretende asegurar cobertura y calidad educativa en zonas del país que presentan rezagos en la materia a través del acompañamiento del Ministerio de Educación en los procesos de acreditación en alta calidad de sus programas de licenciatura. De tal suerte, el resultado de una declaratoria de inexecutable simple no sólo es indeseable sino que generaría efectos claramente inconstitucionales por obstaculizar e incluso impedir la ampliación de cobertura y calidad. Bajo estas circunstancias, se impone adoptar un fallo que tenga un alcance diferente.

94. La jurisprudencia¹⁸³ se ha referido a diversas situaciones que han llevado a considerar opciones adicionales a la declaratoria de inexecutable ordinaria. La **Sentencia C-325 de 2009**¹⁸⁴ consideró que, aunque se encuentre una clara inexecutable simple, debe valorarse la eventual generación de vacíos e inconsistencias normativas que podrían tener resultados inconstitucionales, que lógicamente son indeseables para el sistema jurídico. Ante estas circunstancias hay al menos dos opciones¹⁸⁵ -permitidas por el ordenamiento para mantener la integridad y supremacía de la Constitución y del sistema jurídico como un todo que debe estar acorde con ella- que no van más allá de las competencias de la Corte Constitucional: (i) proferir una sentencia de inconstitucionalidad diferida, y conceder un tiempo al Legislador para que expida una nueva norma en reemplazo de la que se considere contraria a la Carta en ejercicio de su libertad de configuración pero dentro del respeto a la Constitución,¹⁸⁶ o (ii) expedir una sentencia integradora, situación en la que la

¹⁸³ Esta reconstrucción es tomada de la sentencia C-172 de 2017.

¹⁸⁴ MP Gabriel Eduardo Mendoza.

¹⁸⁵ Dijo la Corte en la sentencia C-112 de 2000, MP Alejandro Martínez Caballero, “(...) es doctrina reiterada de esta Corte que el juez constitucional no está atrapada (sic) en la disyuntiva de mantener en forma permanente una norma en el ordenamiento (declaración de constitucionalidad) o retirarla en su integridad (sentencia de inexecutable), puesto que la Carta simplemente ha establecido que a la Corte compete “decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes” (CP 241 ord 4º). Por consiguiente, al decidir sobre estas demandas, la Corte debe adoptar la modalidad de sentencia que mejor le permita asegurar la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución.”

¹⁸⁶ En la sentencia C-112 de 2000 se dijo: “(...) de un lado, puede recurrir a una inconstitucionalidad diferida, o constitucionalidad temporal, a fin de establecer un plazo prudencial para que el Legislador corrija la inconstitucionalidad que ha sido constatada, tal y como esta Corte lo ha aceptado en anteriores

propia Corte llena el vacío que deja la norma parcialmente inconstitucional al salir del sistema jurídico.¹⁸⁷

95. Sobre la metodología para la escogencia entre una sentencia diferida o una integradora la **sentencia C-112 de 2000** dijo lo siguiente:

“Aun cuando no existen reglas simples al respecto, la Corte considera que, como lo demuestra la práctica constitucional¹⁸⁸, el punto decisivo es el siguiente: si el mantenimiento de la disposición inconstitucional no es particularmente lesivo de los valores superiores, y el legislador goza de múltiples opciones de regulación de la materia, entonces es preferible otorgar un plazo prudencial al Congreso para que corrija la situación inconstitucional, ya que en tal evento, una sentencia integradora afecta desproporcionadamente el principio democrático (CP, art. 3º) pues el tribunal constitucional estaría limitando la libertad de configuración del Legislador. La extensión del plazo conferido al legislador dependerá, a su vez, de esas variables.”

Pero también procede una sentencia integradora, por medio de la cual, el juez constitucional *“proyecta los mandatos constitucionales en la legislación ordinaria, para de esa manera integrar aparentes vacíos normativos o hacer frente a las inevitables indeterminaciones del orden legal”¹⁸⁹*. Estas sentencias pueden ser interpretativas, aditivas o sustitutivas y *“encuentran fundamento en el carácter normativo de la Carta Política (C.P. art. 4º) y en los principios de efectividad (C.P. art. 2º) y conservación del derecho (C.P. art. 241), llamados a gobernar el ejercicio del control de constitucionalidad”¹⁹⁰*, ya que facilitan la labor de *“mantener vigente en el ordenamiento jurídico la norma que ofrece insuficiencias desde la perspectiva constitucional, en el sentido que le permite al órgano de control constitucional ajustar su contenido a los mandatos superiores parcialmente ignorados por el legislador”¹⁹¹*.

96. En el presente caso, la ausencia del texto que debe declararse inexecutable puede resultar más gravosa -en términos constitucionales- que su presencia debido al impacto en los procesos de acreditación de alta calidad en programas de licenciatura y, con ellos, la ampliación de la cobertura y la calidad educativa en las regiones que más las necesitan. Con todo, una sentencia diferida no tendría mucho sentido por la naturaleza temporal de la disposición y por la urgencia en su aplicación. Por tanto, la Corte encuentra el

oportunidades (...)”Al respecto, ver entre otras la sentencias: C-221 de 1997, MP Alejandro Martínez Caballero, C-700 de 1999 MP José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁸⁷ *“De otro lado, puede también la Corte llenar, ella misma, el vacío legal que produce la declaración de inexecutable de la disposición acusada, por medio de una modalidad de sentencia integradora, pues el vacío de regulación, es llenado por medio de un nuevo mandato que la sentencia integra al sistema jurídico, proyectando directamente los mandatos constitucionales en el ordenamiento legal. Esta Corporación ha recurrido en el pasado a ese tipo de decisiones (...)*” Sentencia C-112 de 2000.

¹⁸⁸ *“Ver sentencia C-109 de 1995 y C221 de 1997, fundamento 22. Y en derecho comparado, ver Thierry DI MANNO. Le juge constitutionnel et la technique des décisions “interpretatives” en France et en Italie. Paris: Economica, 1997”.* Cita contenida en la sentencia C-112 de 2000

¹⁸⁹ Sentencia C-109 de 1995 MP Alejandro Martínez.

¹⁹⁰ Sentencia C-1230 de 2005 MP Rodrigo Escobar.

¹⁹¹ Sentencia C-748 de 2009 MP Rodrigo Escobar.

fallo integrador en la modalidad interpretativa como el más razonable en este asunto para condicionar la comprensión del segundo inciso del artículo 1° del Decreto 892 de 2017 para que el beneficio se aplique únicamente a los programas ofrecidos en los municipios priorizados.

97. En conclusión, el Decreto 892 de 2017 prevé dos disposiciones excepcionales y transitorias para lograr la acreditación en alta calidad de programas de licenciatura que se ofrezcan en departamentos con municipios priorizados por los PDET, a fin de ampliar la cobertura y calidad de la educación básica y media: (i) un plazo adicional para lograr la acreditación institucional y (ii) el acompañamiento del Ministerio de Educación en el proceso. Para la Corte, la primera previsión se ajusta a la Constitución, pues se trata de un tema propio del ejercicio de la libertad de configuración del legislador. En efecto, la disposición adoptada era viable y de acuerdo con un escrutinio leve de igualdad es constitucionalmente admisible. Por el contrario, la segunda disposición es inconstitucional porque convierte un beneficio dirigido a programas ubicados en entidades territoriales rurales que han sufrido especialmente las consecuencias del conflicto armado, en una cláusula sobre-inclusiva que tendría como destinatarios a municipios que no sólo no ostentan estas características –pueden ser urbanos y no tener un impacto específico del conflicto-, sino que serían beneficiados solamente por estar ubicados en ciertos departamentos. En ese sentido, el Estado provee un apoyo especial por medio de sus limitados recursos a municipios no priorizados sin que exista una razón suficiente para ampliar ese soporte. En consecuencia el segundo inciso del artículo 1° es inexecutable, pero en aplicación del principio de conservación del derecho, la Corte declarará su exequibilidad condicionada a que el acompañamiento del Ministerio de Educación sólo sea predicable de los programas de licenciatura que se ofrezcan en municipios priorizados.

98. Con respecto a la duración de la prórroga, esta Corte estima que no se trata de un problema constitucional sino de la discusión de un asunto de política pública que, *prima facie*, no presenta ningún debate que le competa a esta Corporación¹⁹². Tal como lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, este tribunal carece de competencia para analizar la conveniencia de una medida, por lo que sólo puede pronunciarse sobre su razonabilidad¹⁹³. En efecto, se trata de un plazo cuya fijación es competencia del legislador y, en este caso, del legislador extraordinario, que valora la información existente para adoptar la medida que juzgue adecuada.

99. Por último, la Corte advierte que el artículo 2° del Decreto Ley 248 de 2017 reitera la fórmula ordinaria de vigencia prospectiva de las normas jurídicas, razón por la cual en nada se opone a la Constitución.

VII. DECISIÓN

¹⁹² Sentencia C-296 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

¹⁹³ Sentencia C-646 de 2001 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa “*Los llamados test de razonabilidad son una manera de requerir del legislador racionalidad en la toma de decisiones, es decir, de asegurar que las normas no sean un capricho del poder sino un medio para alcanzar fines prioritarios de política pública*”.

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

RESUELVE

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto 892 de 2017 “*por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)*”, a excepción del inciso segundo del artículo 1° que se declara **EXEQUIBLE EN EL ENTENDIDO** de que la previsión allí contenida se predica solamente de los programas que se ofrezcan en los municipios priorizados.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Ausente

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto
Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con salvamento parcial de voto

IVÁN HUMBERTO ESCRUCERÍA MAYOLO
Magistrado (e.)

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con salvamento parcial de voto
Con aclaración de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado
Con aclaración de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con salvamento parcial de voto
Con aclaración de voto

ROCÍO LOAIZA MILIÁN
Secretaria General (e.)

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
A LA SENTENCIA C-535/17**

DEPARTAMENTOS EN QUE NO SE ENCUENTRAN MUNICIPIOS PRIORIZADOS-Inexistencia de programas de licenciatura sin acreditación de alta calidad (Salvamento parcial de voto)

MUNICIPIOS PRIORIZADOS-Escasez de programas de educación superior y consecuencias (Salvamento parcial de voto)

OBJETIVOS DE LA ACREDITACION DE PROGRAMAS DE LICENCIATURA-Mejoramiento de no solo la calidad de la oferta sino también de la calidad de los educadores en formación en beneficio de los estudiantes del sistema educativo en general (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expediente RDL-024

Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto 892 del 28 de mayo de 2017 “por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”.

Magistrada Sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Con el debido respeto me permito expresar las razones por las que me aparto de la decisión mayoritaria dentro del presente asunto, en cuanto condicionó la exequibilidad del inciso segundo del Artículo 1 del Decreto Ley 892 de 2017, a que se entienda que las acciones de fomento y promoción de los programas de licenciatura que se ofrecen en los departamentos a que se refiere la norma sólo se deben realizar en los municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial.

La mayoría de la Sala consideró que la realización de las mencionadas acciones de fomento desconoce el principio de igualdad respecto de los departamentos del país en los que no se ubican municipios priorizados, sin que exista una razón suficiente que justifique el trato desigual, razón por la que su

realización sólo se justifica respecto de los programas que se desarrollan en los municipios priorizados.

Tal condicionamiento desconoce que en los departamentos en los que no se encuentran municipios priorizados no existen programas de licenciatura sin acreditación de alta calidad. En efecto, de conformidad con el Artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, el plazo de dos (2) años que otorgó dicha ley para la acreditación de los programas venció el pasado 9 junio, con la consecencial pérdida del registro calificado, por lo que en tales departamentos no existen desde entonces programas que requieran apoyo para la acreditación de alta calidad, por la sencilla razón, se repite, de que ya perdieron el registro calificado y no cuentan con un plazo adicional para su acreditación.

El condicionamiento, en consecuencia, sólo afecta los programas de licenciatura que se ofrecen en municipios no priorizados que forman parte de departamentos en los que se localizan municipios priorizados, no obstante que la ampliación del plazo para su acreditación de alta calidad sí se aplica a todos los programas de licenciatura que se ofrezcan en todos los municipios de tales departamentos.

La mayor parte de los municipios priorizados por razón del conflicto, de la pobreza y de la débil presencia institucional, no cuentan con programas de educación superior, por lo que su población –la más afectada por el conflicto-, sólo puede acceder a la oferta educativa que se ofrece generalmente en las capitales de departamento o en municipios con algún grado de desarrollo, razón que justifica mantener el fomento estatal para la acreditación de todos los programas de licenciatura que en virtud del decreto resultaron beneficiados con un nuevo plazo para su acreditación.

El condicionamiento desconoce, por otra parte, que en materia de programas de licenciatura, el objetivo de su acreditación no pretende tan sólo mejorar la calidad de la oferta –beneficiando a los estudiantes que acceden a ellos-, sino, ante todo, la calidad de los educadores que se forman en dichos programas – beneficiando a los estudiantes del sistema educativo en general-, razón por la que el lugar en el que se ofrezcan los programas pierde relevancia frente al objetivo superior de formar mejores educadores para todo el territorio del departamento, contribuyendo de esa manera a mejorar la calidad de la educación.

Finalmente, cabe insistir en que la acreditación de calidad de los programas de licenciatura constituye una medida de gran impacto en el mejoramiento de la calidad de los programas de formación de docentes y, por lo mismo, de la calidad de la educación básica y media a la que se vincularán tales docentes. La adopción de dicho objetivo de política educativa forma parte de la libertad de configuración del legislador y del ejecutivo, y no puede la Corte, por carecer de competencia para ello, reducir su ámbito territorial de aplicación, sin elementos de juicio sobre la necesidad, la conveniencia y el impacto de la medida.

Fecha ut supra,

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

**ACLARACIÓN Y SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO
DE LA MAGISTRADA DIANA FAJARDO RIVERA
A LA SENTENCIA C-535/17**

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Ausencia de consagración en la Constitución del requisito de necesidad estricta/
IMPLEMENTACION NORMATIVA DEL ACUERDO FINAL-Urgencia (Aclaración de voto)

Aclaro mi voto frente al requisito competencial, de creación jurisprudencial, denominado estricta necesidad. Tal como lo he expuesto de manera reiterada, junto con otros Magistrados, ante la Sala Plena, ese requisito de control de constitucionalidad (i) no se deriva de manera directa del Acto Legislativo 01 de 2016, (ii) es innecesario cuando también se está revisando la conexidad con el Acuerdo Final (cuya implementación es, en sí misma, "urgente e imperiosa"), (iii) tiene límites temporales (180 días) y (iv) respeta competencias legislativas del Congreso de la República (excluye la expedición de actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que requieren mayorías calificada o absoluta para su aprobación, y leyes que decretan impuestos).

DERECHO A LA EDUCACION-Papel fundamental en la construcción y consolidación de la paz (Salvamento parcial de voto)

El derecho a la educación juega un papel fundamental en la construcción y consolidación de la paz. Así lo reconoció la Constitución, en el inciso 2 del artículo 67, al establecer que "la educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia (...)". Así mismo quedó pactado en el Acuerdo Final. Y de igual manera lo resaltó la Corte en la sentencia C-535 de 2017, que contó con mi voto favorable en lo relativo a la exequibilidad del inciso primero del artículo 1 del Decreto 892 de 2017.

ACOMPañAMIENTO DEL MINISTERIO DE EDUCACION EN PROCESO DE ACREDITACION EN DEPARTAMENTOS EN QUE SE UBICAN MUNICIPIOS PRIORIZADOS PARA IMPLEMENTACION DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-Desarrollo de fines constitucionales (Salvamento parcial de voto)

Contrario a lo decidido, considero que las "acciones de fomento y promoción" previstas para los programas de licenciatura que aún no tienen acreditación de alta calidad y están ubicados en departamentos con municipios priorizados para la implementación de los PDET, están acordes con la Constitución. En particular, son acciones que lejos de contrariar la Carta Fundamental y vulnerar el derecho a la igualdad, desarrollan el fin previsto en el inciso 5 del artículo 66, relativo a alcanzar "la mejor formación moral, intelectual y física

de los educandos", al propender por la existencia de programas de licenciatura acreditados y en alta calidad.

ACOMPAÑAMIENTO DEL MINISTERIO DE EDUCACION EN PROCESO DE ACREDITACION EN DEPARTAMENTOS EN QUE SE UBICAN MUNICIPIOS PRIORIZADOS PARA IMPLEMENTACION DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-No es contrario al derecho a la igualdad (Salvamento parcial de voto)

ACOMPAÑAMIENTO DEL MINISTERIO DE EDUCACION EN PROCESO DE ACREDITACION EN DEPARTAMENTOS EN QUE SE UBICAN MUNICIPIOS PRIORIZADOS PARA IMPLEMENTACION DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-Constitucionalidad de la medida no debió ser condicionada (Salvamento parcial de voto)

PLAZO ADICIONAL PARA ACREDITACION DE PROGRAMAS DE LICENCIATURA EN DEPARTAMENTOS EN QUE SE UBICAN MUNICIPIOS PRIORIZADOS PARA IMPLEMENTACION DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO CON ENFOQUE TERRITORIAL-Relación con el acompañamiento del Ministerio de Educación en los mismos departamentos (Salvamento parcial de voto)

Vale la pena reiterar la repercusiones positivas [...] que tienen las dos medidas previstas en el artículo 1 del Decreto 892 [ampliación del plazo y acompañamiento del Ministerio de Educación] frente a la cobertura y la calidad de la educación que reciben los que denominé "los maestros del mañana" y sus futuros alumnos, en los departamentos con municipios priorizados. Estas dos medidas están relacionadas entre sí. De hecho, es una acción "a medias" ampliar el plazo pero no brindar acompañamiento para surtir el trámite de acreditación. Incluso, en ciertos casos, puede ser más relevante el soporte para surtir el trámite de acreditación, que la simple ampliación del término para hacerlo

Referencia: Expediente RDL-024

Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto 892 del 28 de mayo de 2017 "por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de

Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) "

Magistrada Sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

1. Con el debido respeto por las decisiones de esta Corporación, salvo parcialmente mi voto respecto de la decisión adoptada en la sentencia C-535 del 17 de agosto de 2017¹⁹⁴, en lo referente a la declaratoria de exequibilidad condicionada¹⁹⁵ del inciso segundo¹⁹⁶ del artículo 1° del Decreto 892 de 2017¹⁹⁷.

Considero, al igual que otros Magistrados de la Sala, que el citado inciso debió haberse declarado exequible sin ningún tipo de condicionamiento, por las razones que expondré a continuación. Estas se basan en los mismos fundamentos constitucionales que llevaron a la Sala Plena a declarar la exequibilidad del inciso primero¹⁹⁸ del artículo en mención, sin ningún tipo de condicionamiento ni de restricción, como sí se incluyó para el inciso segundo¹⁹⁹.

2. Adicionalmente, aclaro mi voto frente al requisito competencial, de creación jurisprudencial, denominado estricta necesidad. Tal como lo he expuesto de manera reiterada, junto con otros Magistrados, ante la Sala Plena, ese requisito de control de constitucionalidad (i) no se deriva de manera directa del Acto Legislativo 01 de 2016, (ii) es innecesario cuando también se está revisando la conexidad con el Acuerdo Final (cuya implementación es, en sí misma, *"urgente e imperiosa"*), (iii) tiene límites temporales (180 días) y (iv) respeta competencias legislativas del Congreso de la República (excluye la expedición de actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes

¹⁹⁴ M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹⁹⁵ Se declaró exequible *"EN EL ENTENDIDO que la previsión allí contenida se predica solamente de los programas que se ofrecen en los municipios priorizados"*. Tales municipios son los 170 que se listan en el artículo 3 del Decreto 893 de 2017, *"por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDET"*, ubicados en 19 departamentos y agrupados en 16 subregiones [Pacífico y frontera nariñense, Pacífico medio, Alto Patía y Norte del Cauca, Chocó, Urabá antioqueño, Sur de Córdoba, Bajo Cauca y Noreste antioqueño, Sur de Bolívar, Montes de María, Sierra Nevada y Perijá, Catatumbo, Arauca, Macarena-Guaviare, Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño, Putumayo y Sur del Tolima].

¹⁹⁶ El inciso segundo del artículo 1 del Decreto 892 de 2017 establece lo siguiente: *"En todo caso, el Ministerio de Educación Nacional, a partir de la expedición del decreto, adelantará acciones de fomento y promoción para que los programas de licenciaturas señalados en el inciso anterior avancen en el proceso de fortalecimiento institucional que los conduzca a la acreditación de alta calidad. Estas acciones deberán responder a las particularidades de las instituciones y programas"*.

¹⁹⁷ *"Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)"*.

¹⁹⁸ El inciso primero del artículo 1 del Decreto 892 de 2017 señala lo siguiente: *"Los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en los departamentos donde se localizan los municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), de conformidad con lo previsto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que a la entrada en vigencia del presente decreto ley no estén acreditados en alta calidad de acuerdo con lo establecido en los incisos 1° y 2° del presente artículo, tendrán treinta y dos (32) meses de plazo a partir de la expedición del presente decreto ley para obtener dicho reconocimiento; cumplido este plazo, se procederá de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3° del presente artículo"*.

¹⁹⁹ El condicionamiento adoptado por la Sala Plena restringe el acompañamiento del Ministerio de Educación sólo a las entidades educativas con programas académicos de licenciatura a nivel de pregrado, que no tengan acreditación en alta calidad y que estén ubicados en alguno(s) de los 170 municipios priorizados para la implementación de los PDET.

códigos, leyes que requieren mayorías calificada o absoluta para su aprobación, y leyes que decretan impuestos).

2.1. Si bien el principio de separación de poderes rige en todo momento la actuación de las autoridades públicas, de ello no se deriva que las facultades previstas para el Gobierno en el Acto Legislativo 01 de 2016 estén limitadas sólo a asuntos "*urgentes e imperiosos*" (citando los términos empleados en el acápite 17 de la sentencia C-535 de 2017). El Gobierno debe demostrar en los considerandos de los decretos expedidos en uso de las facultades excepcionales de la referencia, que cumplen con los requisitos de conexidad objetiva, estricta (interna y externa) y suficiente con el Acuerdo Final. No comparto la interpretación, según la cual, el Acto Legislativo 01 de 2016 prevé que el Gobierno debe establecer "*(...) dentro de los considerandos de los decretos extraordinarios, que el uso de la habilitación legislativa especial es imperioso para regular la materia específica de que trata el decreto respectivo*"²⁰⁰ y que "*(...) de no demostrarse ese grado de necesidad, se estaría ante un abuso en el ejercicio de la habilitación legislativa extraordinaria, puesto que se actuaría en desmedro del carácter general y preferente de la cláusula de competencia legislativa a favor del Congreso*"²⁰¹ A continuación expondré los argumentos que sustentan mi salvamento parcial de voto frente a la declaratoria de exequibilidad condicionada del inciso segundo del artículo 1º del Decreto 892 de 2017.

I. El acompañamiento del Ministerio de Educación a los establecimientos educativos que (i) dictan los programas de licenciatura en pregrado, ubicados en los departamentos con municipios priorizados para la implementación de los PDET, y (ii) que aún no estén acreditados en alta calidad (Art. 1, inc. 2 del Dec 892 de 2017), es un medio para garantizar el fin constitucional de alcanzar "*la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos*" (Art. 66, inc 5 de la Constitución) y no es contrario al derecho a la igualdad.

3. El Decreto 892 de 2017, objeto de revisión, adicionó un párrafo transitorio al artículo 222 del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 (Ley 1753 de 2015)²⁰². Este incluye dos acciones concretas (ampliación del plazo previsto en el artículo 222, en 32 meses adicionales y acompañamiento por parte del Ministerio de Educación) con grandes repercusiones para la garantía del derecho a la educación de miles de colombianos, residentes actuales y

²⁰⁰ Párrafo 17, inciso 5, pág 27 de la sentencia C-535 de 2017.

²⁰¹ *Ibidem*.

Ley 1753 de 2015, Art. 222: "*Acreditación de alta calidad a licenciaturas. Los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que tengan como mínimo cuatro (4) cohortes de egresados y que no se encuentren acreditados en alta calidad, deberán obtener dicho reconocimiento en un plazo de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. \\ Los programas de licenciaturas a nivel de pregrado que no cuenten con el requisito de cohortes antes mencionado deberán adelantar el trámite de acreditación en alta calidad en un plazo de dos (2) años, una vez cumplido el mismo. \\ La no obtención de dicha acreditación en los términos anteriormente descritos, traerá consigo la pérdida de vigencia del registro calificado otorgado para el funcionamiento del mismo. \\ PARAGRAFO. El otorgamiento del registro calificado para licenciaturas y programas académicos enfocados a la educación, deberá cumplir unos parámetros mínimos de calidad establecidos por el Ministerio de Educación Nacional mediante estudios técnicos, sin perjuicio de la autonomía universitaria. Para ello, el Gobierno nacional deberá nivelar los criterios del registro calificado a los de alta calidad establecidos para estos programas, en un plazo de dos (2) años contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley*".

futuros en los 170 municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (en adelante PDET) y en otros municipios, ubicados en el mismo departamento, con los que éstos tienen interacciones económicas y sociales.

4. La dupla de acciones adoptadas por el párrafo transitorio, (i) aborda dos componentes esenciales del derecho a la educación: cobertura y calidad; (ii) está dirigida a tres grupos principales de beneficiarios: los actuales estudiantes de los programas de licenciatura, los futuros estudiantes de las mismas (quienes junto con los primeros, son "los maestros del mañana") y sus futuros alumnos; y (iii) reconoce la existencia de dinámicas sociales y económicas regionales, que van más allá de la esfera municipal, e incorpora una lógica departamental.

5. El derecho a la educación juega un papel fundamental en la construcción y consolidación de la paz. Así lo reconoció la Constitución, en el inciso 2 del artículo 67, al establecer que *"la educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia (...)"*. Así mismo quedó pactado en el Acuerdo Final. Y de igual manera lo resaltó la Corte en la sentencia C-535 de 2017, que contó con mi voto favorable en lo relativo a la exequibilidad del inciso primero del artículo 1 del Decreto 892 de 2017.

6. En atención a los argumentos antes expuestos, la Corte consideró en la sentencia C-535 de 2017 que es exequible ampliar el plazo, en 32 meses, para que los establecimientos educativos ubicados en departamentos con municipios priorizados para la implementación de los PDET, logren la acreditación en alta calidad, de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado, que para la fecha de expedición del Decreto 892 (mayo 28 de 2017) no contaran con tal acreditación.

7. Al respecto consideró que la ampliación del plazo, en los términos previstos en el inciso primero del artículo 1, no es una medida infra-inclusiva ni sobre-inclusiva²⁰³. Señaló que *"el alcance departamental, corresponde a una opción viable que el legislador podía adoptar en el marco de su libertad de configuración sin que perdiera efecto la finalidad de la medida"*²⁰⁴. La cual fue definida en los siguientes términos: *"mantener la oferta de licenciaturas a fin de asegurar la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado a nivel de educación preescolar, básica y media en ciertas regiones"*²⁰⁵.

8. Esta ampliación del plazo [y la consecuente suspensión de la pérdida de vigencia del registro calificado para los programas que no tengan acreditación de alta calidad], tiene repercusiones positivas frente a la cobertura y la calidad de la educación que reciben los actuales estudiantes de los programas de

²⁰³ Párrafos 81 y 82 de la sentencia C-535 de 2017.

²⁰⁴ Párrafo 83 de la sentencia C-535 de 2017.

²⁰⁵ Párrafo 81 de la sentencia C-535 de 2017.

licenciatura, los futuros estudiantes de las mismas, y derivado de ello, sus futuros alumnos. Adicionalmente, reconoce que existen dinámicas sociales, económicas y migratorias con un espectro más amplio al municipal, y por eso considera que la medida en cuestión debe cobijar no sólo a los establecimientos educativos ubicados específicamente en los 170 municipios priorizados para la implementación de los PDET, sino también a aquellos que estén localizados en otros municipios del mismo departamento.

9. Si bien estos fueron los fundamentos para considerar exequible, sin ningún tipo de condicionamiento, la primera de las medidas adoptadas por el Decreto 892 [ampliación del plazo], resulta extraño que los mismos no hayan sido tenidos en cuenta por la mayoría de los magistrados de la Sala Plena, para declarar exequible, de manera simple (sin condicionamientos), la segunda de las medidas dispuestas en este Decreto [acompañamiento del Ministerio de Educación].

10. El proceso para alcanzar la acreditación en alta calidad puede ser complejo, requiere tiempo y dedicación por parte de los planteles educativos y en muchos casos, es necesaria la adopción de correctivos. El Gobierno Nacional es consciente de esta dificultad. A ésta hizo mención en los considerandos del Decreto en cuestión, de la siguiente manera:

"Que el proceso de acreditación de alta calidad de programas académicos debe hacerse de forma programada con por lo menos cuatro años de anterioridad, dado que solamente el trámite que se hace por medio del Consejo Nacional de Acreditación (CNA) dura aproximadamente dos años; pero la preparación para cumplir con las condiciones solicitadas de acuerdo con los lineamientos establecidos por dicha institución son complejos y de larga implementación. Por lo anterior, se hace necesario que una institución de educación superior (IES) desarrolle un plan de ajuste estructural en sus instancias administrativas y académicas, lo cual requiere de un gran esfuerzo en tiempo e inversión de recursos humanos y financieros que puede durar hasta 2 años.

"Que teniendo en cuenta lo anterior y considerando que muchas IES, especialmente las públicas de regiones históricamente afectadas por el conflicto armado, no han logrado prepararse para alcanzar la acreditación de sus programas académicos de licenciatura en estos dos años que han transcurrido, se hace necesario que el Ministerio de Educación Nacional diseñe e implemente estrategias de fomento, que tendrán como propósito fundamental coadyuvar a la preparación de las IES y al acompañamiento cercano de los programas de licenciatura, para que en 2019 se logre acreditar un número significativo de estos programas, los cuales por ahora, en las condiciones en las que se

*encuentran, no están listos para someterse a un proceso de acreditación de alta calidad"*²⁰⁶.

11. En mérito de lo anterior, el inciso segundo del artículo 1 del Decreto 892 de 2017 estableció un acompañamiento por parte del Ministerio de Educación para el proceso de acreditación, en términos de *"acciones de fomento y promoción"*, descrito de la siguiente manera:

"En todo caso, el Ministerio de Educación Nacional, a partir de la expedición del decreto, adelantará acciones de fomento y promoción para que los programas de licenciaturas señalados en el inciso anterior avancen en el proceso de fortalecimiento institucional que los conduzca a la acreditación en alta calidad. Estas acciones deberán responder a las particularidades de las instituciones y programas ".

12. A diferencia de lo decidido frente a la ampliación del plazo para obtener la acreditación en alta calidad, la Corte consideró que las *"acciones de fomento y promoción"* que adelantará el Ministerio de Educación deben estar restringidas a los programas de licenciatura que dicten instituciones educativas ubicadas en los municipios priorizados para la implementación de los PDET. La mayoría de los integrantes de esta Corporación estableció que la propuesta del Decreto 892, de extender ese acompañamiento a instituciones educativas ubicadas en el mismo departamento, resultaba inconstitucional.

13. La Sala Plena estimó que esta segunda medida, a diferencia de la primera, no superaba un juicio integrado de igualdad. Al respecto señaló:

"(...) \a Corte encuentra que el fin buscado por la medida es legítimo e importante, porque otorga apoyo estatal para la acreditación en alta calidad y promueve su logro para programas de licenciatura en regiones rurales especialmente golpeadas por el conflicto armado. Además, esta medida incide en la disponibilidad y calidad de los docentes de educación preescolar, básica y media en esas zonas. Sin duda se trata de un fin ajustado a la Carta que responde a las necesidades de calidad y disponibilidad de la educación en sus distintos niveles. El medio empleado es adecuado, pues el apoyo técnico del Ministerio de Educación en el proceso razonablemente puede llevar al logro del objetivo. Sin embargo, parece exceder la necesidad por ser una medida supra-inclusiva.

(...)

El Decreto otorga el apoyo del Ministerio de Educación a todos los programas de licenciatura que operen en los departamentos donde se ubiquen los municipios priorizados por los PDET, identificados en el

²⁰⁶ Decreto 892 de 2017, Consideraciones, Sección 3 "Requisitos Materiales de Validez Constitucional", incisos 35 y 36.

Decreto 893 de 2017. Con el alcance departamental pierden efecto las particularidades de la ubicación rural de los programas y la característica de haber sufrido especialmente el conflicto ". (se omiten negrillas del texto original)²⁰⁷

14. Con base en estos argumentos, la mayoría decidió condicionar la exequibilidad del inciso segundo a que el acompañamiento del Ministerio de Educación sólo se diera en los municipios priorizados. De acuerdo con los datos presentados por la Magistrada ponente en la sentencia²⁰⁸, sólo 23 municipios (en 16 departamentos) serán beneficiados por el acompañamiento que ese Ministerio le brindará a los establecimientos educativos que dictan programas de licenciatura en pregrado (sin acreditación en alta calidad). Con esta decisión, tres (3) departamentos con municipios priorizados para la implementación de los PDET (Chocó, Meta y Norte de Santander) quedaron sin ningún tipo de asesoría del nivel central. De igual modo, 54 municipios ubicados en 19 departamentos con municipios priorizados con programas de licenciatura en pregrado (sin acreditación en alta calidad)²⁰⁹, también quedaron sin tal acompañamiento.

15. Contrario a lo decidido, considero que las "*acciones de fomento y promoción*" previstas para los programas de licenciatura que aún no tienen acreditación de alta calidad y están ubicados en departamentos con municipios priorizados para la implementación de los PDET, están acordes con la Constitución. En particular, son acciones que lejos de contrariar la Carta Fundamental y vulnerar el derecho a la igualdad, desarrollan el fin previsto en el inciso 5 del artículo 66, relativo a alcanzar "*la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos*", al propender por la existencia de programas de licenciatura acreditados y en alta calidad.

16. Vale la pena reiterar la repercusiones positivas, que expuse en apartes anteriores, que tienen las dos medidas previstas en el artículo 1 del Decreto 892 [ampliación del plazo y acompañamiento del Ministerio de Educación] frente a la cobertura y la calidad de la educación que reciben los que denominé "los maestros del mañana" y sus futuros alumnos, en los departamentos con municipios priorizados. Estas dos medidas están relacionadas entre sí. De hecho, es una acción "a medias" ampliar el plazo pero no brindar acompañamiento para surtir el trámite de acreditación. Incluso, en ciertos casos, puede ser más relevante el soporte para surtir el

²⁰⁷ Párrafos 87 y 89 de la sentencia C-535 de 2017.

²⁰⁸ Tabla 4. "Listado de municipios priorizados con programas de licenciatura que recibirían los beneficios del Decreto 892 de 2017" (pág 81, párrafo 91 de la sentencia C-535 de 2017), elaborada por la Magistrada ponente a partir de las pruebas aportadas por el Ministerio de Educación.

²⁰⁹ ¹⁶ Tales municipios se listan en la Tabla 1. "Afectación por pérdida de registro calificado, número de municipios y municipios afectados priorizados por departamento" (pág 51, párrafo 57 de la sentencia C-535 de 2017), elaborada por la Magistrada ponente a partir de "*información recaudada en el proceso aportada por el Gobierno*), datos censales y estadísticos de público acceso"

trámite de acreditación, que la simple ampliación del término para hacerlo.

Estos son los motivos de mi disenso y por los que consideré que el inciso segundo del artículo 1° del Decreto 892 de 2017 debió haberse declarado exequible sin ningún tipo de condicionamiento.

Fecha *ut supra*,

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
A LA SENTENCIA C-535/17**

TEST INTERMEDIO DE IGUALDAD-Aplicación

ALCANCE DEPARTAMENTAL EN OTORGAMIENTO DE PLAZO ADICIONAL PARA PROGRAMAS DE LICENCIATURA-Pierden efecto las particularidades de la ubicación rural de los programas y la característica de haber sufrido especialmente el conflicto

ALCANCE DEPARTAMENTAL EN OTORGAMIENTO DE BENEFICIOS PARA PROGRAMAS DE LICENCIATURA-Medida sobre-inclusiva

Expediente: RDL-024

Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto 892 del 28 de mayo de 2017 *“por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”*.

Magistrada Sustanciadora:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

1. Con el acostumbrado respeto, me aparto parcialmente del fallo de la Corte que decidió lo siguiente:

*“Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Ley 892 de 2017 “por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET)”, a excepción del inciso segundo del artículo 1 que se declara exequible en el entendido de que la previsión allí contenida se predica solamente de los programas que se ofrezcan en los municipios priorizados.”*

La mayoría consideró que el Decreto 892 de 2017 es exequible. En efecto (i) acreditó todos los requisitos formales para su expedición; (ii) cumplió con los límites materiales de este tipo de normativas: conexidad objetiva, estricta y

suficiente, así como con el criterio de necesidad. Adicionalmente, (iii) superó, en su generalidad un análisis constitucional sustantivo. Se trata de un cuerpo normativo que prevé dos disposiciones excepcionales y transitorias para lograr la acreditación en alta calidad de programas de licenciatura que se ofrezcan en departamentos con municipios priorizados por los PDET, a fin de ampliar la cobertura y calidad de la educación básica y media: (i) un plazo adicional para lograr la acreditación institucional y (ii) el acompañamiento del Ministerio de Educación en el proceso. Para la Corte, la primera previsión se ajusta a la Constitución, pues se trata de un tema propio del ejercicio de la libertad de configuración del legislador. En efecto, la disposición adoptada era viable y de acuerdo con un escrutinio leve de igualdad es constitucionalmente admisible. Por el contrario, la segunda disposición es inconstitucional porque convierte un beneficio dirigido a programas ubicados en entidades territoriales rurales que han sufrido especialmente las consecuencias del conflicto armado, en una cláusula sobre-inclusiva que tendría como destinatarios a municipios que no sólo no ostentan estas características –pueden ser urbanos y no tener un impacto específico del conflicto-, sino que serían beneficiados solamente por estar ubicados en ciertos departamentos. En ese sentido, el Estado provee un apoyo especial por medio de sus limitados recursos y no existe una razón suficiente para ampliar esa ayuda a municipios no priorizados. En consecuencia la Corte concluyó que el segundo inciso del artículo 1º era inexecutable, pero en aplicación del principio de conservación del derecho, declaró su exequibilidad condicionada a que el acompañamiento del Ministerio de Educación sólo sea predicable de los programas de licenciatura que se ofrezcan en municipios priorizados.

2. La razón por la cual me separo parcialmente de la posición mayoritaria es que considero que las expresiones “*departamentos donde se localizan*” contenida en el título, y “*los departamentos donde se localizan*” del artículo 1º, son **INEXEQUIBLES** por la misma razón sostenida por la mayoría para condicionar el segundo inciso del artículo 1º, tal como lo manifesté en la ponencia originalmente presentada para debate ante la Sala Plena. En efecto, las frases convierten un beneficio dirigido a programas ubicados en entidades territoriales rurales que han sufrido especialmente las consecuencias del conflicto armado, en una cláusula sobre-inclusiva que tendría como destinatarios a municipios que no ostentan estas características, sino que serían beneficiados solamente por estar ubicados en ciertos departamentos. No es plausible establecer la distinción que hizo la mayoría, pues en los dos casos se trata de cláusulas violatorias del derecho a la igualdad por beneficiar a programas que no reúnen las precisas particularidades necesarias para ser beneficiarios del tratamiento diferenciado.

A continuación reproduzco literalmente la argumentación original que presenté a consideración de la Sala Plena y que evidencia las razones de mi desacuerdo. Cabe anotar que los fundamentos de mi posición y de la mayoritaria se originan en las mismas pruebas que obran en el expediente.

3. Para analizar la constitucionalidad de la medida la Sala aplicará un **test integrado de igualdad**. Por tratarse de un tema de competencia ordinaria del

legislador que no se ocupa de temas especialmente problemáticos en términos de derechos, un test leve sería el procedente. Sin embargo, debido a que la normativa podría afectar el derecho fundamental a la educación de niños, niñas y adolescentes y porque tiene un impacto en población vulnerable, el rigor del análisis aumenta y, por lo tanto, será un **test intermedio**.

Bajo esta óptica, la Corte encuentra que el **fin** buscado por la medida es **legítimo e importante**, porque otorga un plazo adicional para la acreditación en alta calidad y promueve su logro para programas de licenciatura en regiones rurales especialmente golpeadas por el conflicto armado. Además, esta medida incide en la disponibilidad y calidad de los docentes de educación preescolar, básica y media en esas zonas. Sin duda se trata de un fin ajustado a la Carta que responde a un problema de gran magnitud relacionado con la calidad y disponibilidad de la educación en sus distintos niveles. El **medio** empleado es **adecuado**, pues prorroga el término para que más programas logren la acreditación de alta calidad y además prevé el apoyo del Ministerio de Educación en el proceso. Sin embargo, parece exceder la **necesidad** por ser una medida infra o supra-inclusiva²¹⁰.

Una de las intervenciones indica que se trata de una medida infra-inclusiva²¹¹, pero los datos allegados al proceso parecen indicar que se trata de una disposición sobre-inclusiva²¹². En este punto, el escrutinio exige que el legislador acredite un grado de **congruencia razonable entre el criterio de diferenciación y la definición de los grupos resultantes de dicho criterio**.

4. La Corte encuentra que la disposición no es infra-inclusiva porque, de acuerdo con la finalidad de la norma -mantener la oferta de licenciaturas a fin asegurar la disponibilidad y permanencia de personal docente calificado a nivel de educación preescolar, básica y media en ciertas regiones- parece razonable que haya una distinción que focalice la medida en algunos programas de licenciatura del territorio nacional. En efecto, **la norma diferencia los programas de licenciatura ubicados en departamentos que tienen municipios priorizados y los demás con base en dos criterios: (i) su carácter rural y (ii) haber padecido especialmente las consecuencias del conflicto armado**.

Si la previsión se amplía a todos los programas de licenciatura, es decir, si desaparece la distinción, dejaría de ser una medida de promoción que otorga apoyo estatal y tiempo adicional a ciertos planes de estudio en razón a su ubicación geográfica y a las especiales consecuencias del conflicto en la zona. En efecto, la norma prevé una medida de discriminación positiva y la Corte

²¹⁰ La doctrina ha considerado que el análisis para determinar si una medida es infra o sobre-inclusiva se lleva a cabo al momento de examinar la necesidad del medio empleado. Al respect, ver KELSO, R. Considerations of Legislative Fit Under Equal Protection, Substantive Due Process, and Free Speech Doctrine: Separating Questions of Advancement, Relationship and Burden. *En*: University of Richmond Law Review. Marzo, 1994. Vol. 28, p. 1279-1310 y TREIMAN, D. Equal Protection and Fundamental Rights: A Judicial Shell Game. *En*: Tulsa Law Review. Mayo, 1980. Vol.15, p. 183-229.

²¹¹ Es decir que no incluye a todas las entidades que se encuentran en una similar a la luz del fin buscado por la norma.

²¹² Esto quiere decir que incluye a entidades en situación diferente a la luz del fin buscado.

cambiaría esa naturaleza con un argumento de mera conveniencia. Es importante enfatizar que estos elementos han impactado la capacidad institucional e incluso económica de estos programas, ambas relevantes en un proceso de acreditación de alta calidad. Admitir que la distinción es innecesaria llevaría a igualar a quienes se encuentran en clara desventaja con quienes, según la información aportada a este proceso²¹³, cuentan con mejores y mayores recursos para el logro de la acreditación²¹⁴.

Este argumento no ignora la movilidad estudiantil y profesional planteada por algunos intervinientes. Según ese razonamiento, todo el país debe verse beneficiado por la norma porque las dinámicas del conflicto hacen que todos los programas atiendan población rural y victimizada, en virtud de fenómeno del desplazamiento forzado. Si bien este punto es plausible, soslaya que el objetivo central de la norma no solo es asegurar la oferta de programas de licenciatura, sino garantizar la disponibilidad, calidad y permanencia de docentes en las zonas beneficiadas. Si se toman en cuenta los fines de la norma en su conjunto que también se dirigen al fomento de la educación preescolar, básica y media, es comprensible que se prefiera apoyar de manera cualificada a los programas que funcionan en esas regiones. Adicionalmente, los datos sobre movilidad estudiantil/profesional en materia de licenciaturas no son contundentes.

La información existente sobre la ubicación laboral de los egresados de programas de pregrado en licenciatura es producto del trabajo del Observatorio Laboral para la Educación (OLE). Este coteja el lugar en el que se obtiene el título académico y el lugar de desempeño laboral. Cuando se establece el municipio de cotización se determina la permanencia o traslado de los egresados. Este ejercicio tiene mayor grado de certeza en otras carreras distintas a aquellas de formación docente. El OLE obtiene las cifras del cruce de las bases de datos del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) con la información de aportes a la seguridad social del Ministerio de Salud y Protección Social y de la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales (UGPP). Con respecto a los educadores este ejercicio tiene menor fiabilidad, en tanto *“el lugar de cotización y el sector económico son asociados al aportante, que para el caso particular del Magisterio corresponde mayoritariamente a la Fiduciaria La Previsora S.A., ubicada en Bogotá”*²¹⁵.

La cotización de los docentes registra como punto de origen el del Magisterio, que registra uno mismo que puede abarcar distintas regiones, tal como precisó el Ministerio de Educación en relación con la metodología de estimación de la información que sirvió como base a la expedición del Decreto 892 de 2017.

²¹³ Ver la intervención de la Asociación Colombiana de Universidades. “[L]os programas que cuentan con la acreditación de alta calidad están concentrados en los cascos urbanos y mayoritariamente en las ciudades capitales de los departamentos” fl.41 y 41 cdno. Ppal.

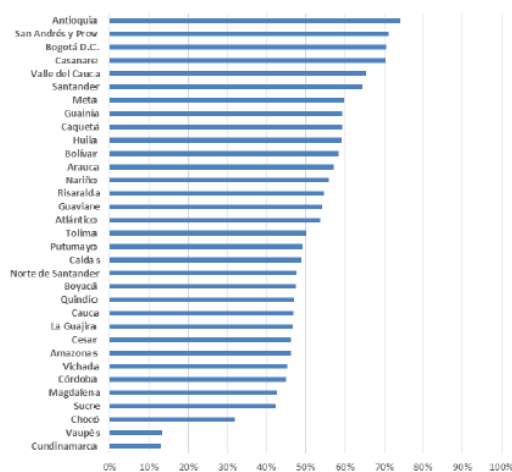
²¹⁴ El Ministerio de Educación afirma que el desarrollo de la educación superior no es equilibrado entre las distintas regiones. Fl 60 cdno. Ppal.

²¹⁵ Cuaderno principal, folio 28vto.

En la educación superior en general, para el año 2015, el Ministerio de Educación Nacional llamó la atención sobre el hecho de que la concentración de la oferta educativa en algunas zonas centrales del país explicaba que “*en muchos departamentos del país no se cuenta con la disponibilidad de oferta de capital humano calificado en todos las áreas de conocimiento*”, de manera que la concentración de la oferta educativa implica a su vez la concentración de los recursos humanos calificados²¹⁶.

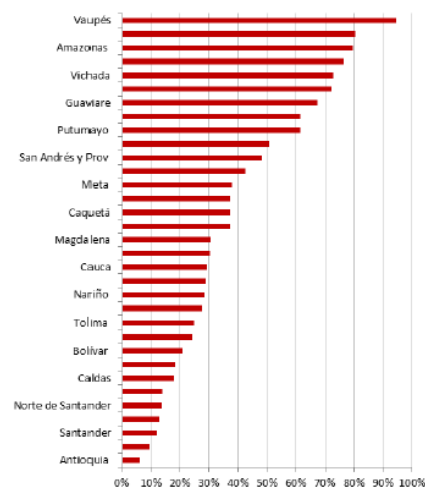
El OLE precisó que para 2013, en términos generales, la movilidad de los egresados se presentaba en los siguientes términos:

Gráfica 1. Porcentaje de recién graduados vinculados en el mismo departamento de graduación, año 2013



Fuente: MEN – OLE.

Gráfica 2. Porcentaje de recién graduados vinculados laboralmente en departamento diferente al departamento de grado, año 2013



Fuente: MEN – OLE.

Ilustración 2. Tomada de “Educación Superior en Cifras - Movilidad laboral de los graduados de educación superior en Colombia” Boletín No. 10. 12-ago-15.

Ese organismo concluyó que “el 77% de los estudiantes (...) se encontraban matriculados en programas ofertados en su departamento de origen y el restante 23% en programas de formación de otras zonas diferentes a la de su nacimiento.”²¹⁷

Específicamente en programas de licenciatura el Ministerio, a través del OLE, encontró que 1.611 egresados en 2014, en el 2015 empezaron a trabajar en los 167 municipios priorizados, pero no precisa su origen.

De acuerdo con esta información, es imposible establecer si las personas oriundas de las zonas que pretenden beneficiarse y que recibieron educación superior en ciudades, retornan o no a sus municipios de origen. De acuerdo con ello, no se desvirtúa la necesidad de la distinción entre los dos grupos de programas a fin de mantener a los jóvenes en la región y garantizarles acceso y calidad educativa si optan por estudiar una licenciatura, lo cual incidirá

²¹⁶ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. “Educación Superior en Cifras - Movilidad laboral de los graduados de educación superior en Colombia” Boletín No. 10. 12-ago-15.

²¹⁷ MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. “Educación Superior en Cifras - Movilidad laboral de los graduados de educación superior en Colombia” Boletín No. 10. 12-ago-15.

positivamente en la disponibilidad y calidad de la educación preescolar, básica y media. Una vez descartado el carácter infra-inclusivo del Decreto 892 de 2017, procede el estudio de un posible efecto supra-inclusivo.

5. Como ya se ha dicho, la norma diferencia los programas de licenciatura ubicados en departamentos que tienen municipios priorizados y los demás con base en dos criterios: (i) su carácter rural y (ii) haber padecido especialmente las consecuencias del conflicto armado. Sin embargo, estos elementos no son congruentes con la norma y su alcance por las siguientes razones:

El Decreto otorga el plazo a todos los programas de licenciatura que operen en los departamentos donde se ubiquen los municipios priorizados por los PDET, identificados en el Decreto 893 de 2017. **Con el alcance departamental pierden efecto las particularidades de la ubicación rural de los programas y la característica de haber sufrido especialmente el conflicto.**

En efecto, 16 departamentos serían destinatarios de la medida por tener municipios priorizados y además ofrecer programas de licenciatura: Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Cesar, Córdoba, Guajira, Guaviare, Huila, Magdalena, Nariño, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle del Cauca. En ellos la relación entre el número total de municipios y de aquellos que fueron priorizados revela el carácter sobre-inclusivo de la medida.

Por ejemplo, en el departamento de Antioquia, con un total de 125 municipios, solo ocho de ellos ofertan programas de licenciatura en el nivel de pregrado, esto es el 6%. De esos ocho municipios solo dos fueron priorizados en el Decreto Ley 893 de 2017, que equivalen al 25% de los municipios con licenciaturas y al 2% del total de municipios en ese departamento. Llama la atención este caso porque entre los territorios con licenciaturas afectadas, que con el enfoque departamental del Decreto tendrán el plazo y el acompañamiento del Ministerio de Educación, se encuentra Medellín, una ciudad capital de la que es difícil predicar el carácter rural y el desequilibrio geográfico que trata de contener la Reforma Rural Integral y los planes educativos que están atados a ella y al Acuerdo Final.

Así las cosas, frente al ejemplo específico de Medellín y de cara a los departamentos excluidos de la medida, cabe preguntarse –desde el punto de vista de la igualdad- la razón por la cual esa urbe y no otras como Bogotá que ofrece la mayor cantidad de programas²¹⁸, quedan excluidas del beneficio y el motivo que lleva a que zonas rurales e incluso selváticas como Inírida, no hayan sido incluidas en una medida que busca mejorar las condiciones de marginalidad de algunos territorios, para hacerlos más competitivos. La inclusión de Medellín en este plan de beneficios, rompe con la finalidad del programa de intervención y transformación en pro del equilibrio territorial que promueve el Decreto objeto de estudio.

²¹⁸ Universidad Pedagógica Nacional (2017) Informe proyecto de investigación “Diseño de políticas para el fortalecimiento y disminución de brechas de calidad en los programas de licenciatura en Colombia” VVAA. Fls. 30-47 cdno. Ppal.

El caso de Antioquia no es el único que permite verificar dinámicas sobre-inclusivas. En Nariño, de sus 64 municipios solo el 5% (Barbacoas, Pasto y San Andrés de Tumaco) ofrecen licenciaturas. De esos tres municipios solo dos comparten la condición de tener programas de licenciatura y haber sido priorizados (equivalentes al 3%). Sin embargo, la medida cobijará también a Pasto, que es una ciudad, sobre la que es difícil sostener la necesidad de equilibrar las condiciones, para cerrar brechas entre espacios rurales y urbanos.

El mismo panorama se encuentra en departamentos tales como Bolívar, Sucre, Cesar, Magdalena, Tolima y Valle del Cauca, cuyas capitales se verán favorecidas con una medida diseñada para reforzar las condiciones en entornos rurales, lo que sin duda provocará la reproducción y no la reducción de las brechas entre el entorno rural y el urbano.

Adicionalmente, el departamento en el que la medida se funda en la priorización de un mayor porcentaje de sus municipios es el Guaviare. Allí el 25% de los municipios están priorizados, aunque tan alto porcentaje se explica porque en ese territorio sólo hay un total de 4 municipios. De ellos uno se encuentra priorizado y los tres restantes estarían cobijados por los beneficios, aunque es de aclarar que ninguno de esos tres tiene oferta de programas de licenciatura en pregrado.

La información precitada demuestra que, **en contra del fin buscado, la disposición incluye programas ubicados en municipios urbanos, incluso en ciudades capitales. Además, también se benefician zonas que no han sido especialmente afectadas por el conflicto.** Este último argumento se refuerza porque el beneficio es aplicable a **municipios que no han sido priorizados en los PDET, es decir, que no tienen esas especiales condiciones**²¹⁹.

6. Por lo tanto, **la medida no se ocupa de cumplir con el objetivo de la norma**, de hecho, la finalidad mediata del Decreto 892 de 2017 es la implementación de la Reforma Rural Integral incluida en el Acuerdo Final, tal como lo reiteró el gobierno en las numerosas consideraciones que lo motivaron. Con el diseño sobre-inclusivo de la medida, se amplía el beneficio a programas que no necesariamente tienen impacto en el logro del objetivo de la norma, pues los datos no muestran por qué debe ampliarse el beneficio a departamentos enteros y no, por ejemplo, a las subregiones definidas por el Decreto 893 de 2017, que, al parecer responden a criterios mejor sustentados. No obstante, ninguna de esas opciones parece razonable.

²¹⁹ El Decreto 893 de 2017 "Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial:-PDET" estableció que *"Las zonas priorizadas se caracterizan por presentar una incidencia de la pobreza multidimensional de 72,8%, mayor al nivel nacional que se ubica en 49,0%, según datos del Censo 2005. Asimismo, el 67,0% de los municipios presentan muy alta y alta incidencia del conflicto armado, según el índice de incidencia del conflicto armado del DNP, y concentraron el 94,2% de los cultivos de coca, según el Censo de SIMCI 2016. Por otra parte, los 170 municipios tienen un puntaje promedio de 56,4 en el componente de eficiencia en la evaluación de desempeño integral municipal del DNP del año 2015, frente a 59,8 del resto de municipios. Para el componente de eficacia el puntaje fue de 66,1 para los PDET frente a 75,3 del resto de municipios."*

Como quiera que el decreto cuya constitucionalidad se analiza se expidió en el marco del acuerdo final y de la Reforma Rural Integral, y que éstos tienen por objetivo principal la reducción de las brechas entre el campo y la ciudad, no es claro cómo puede ayudar al logro de esta meta la inclusión de zonas urbanas o municipios no priorizadas en la búsqueda del equilibrio geográfico de los municipios más vulnerables del país. Por el contrario, la sobre-inclusión de municipios acarrearía, desde el punto de vista de la medida y de los beneficios que otorga, la reproducción y afianzamiento de las desigualdades entre entidades territoriales que tratan de ser detenidas y menguadas. Por un lado, lleva al Ministerio a destinar recursos a zonas no priorizadas y a los programas ubicados en ellas les da una ventaja irrazonable frente a (i) los municipios con mayor cantidad de población en situación de pobreza que son los priorizados, y (ii) a los departamentos que, aun con programas afectados por la Ley 1753, fueron excluidos de la medida por no albergar municipios priorizados.

7. Por el contrario, aceptar que la medida debe aplicarse sólo a programas ubicados en los municipios priorizados para los PDET mantiene el objetivo e impacto previstos por la norma. La medida beneficiaría a los siguientes municipios:

**Tabla 5. Listado de municipios priorizados con programas de licenciatura
Que recibirían los beneficios del Decreto 892 de 2017²²⁰**

Departamento		Municipio ²²¹	
1	ANTIOQUIA	1	Apartadó*
		2	Turbo
2	ARAUCA	3	Saravena
3	BOLÍVAR	4	El Carmen de Bolívar
		5	María la Baja
4	CAQUETÁ	6	Florencia*
		7	San Vicente del Caguán
5	CAUCA	8	Patía
		9	Santander de Quilichao
6	CESAR	10	Valledupar*
7	CÓRDOBA	11	Montelíbano
		12	Valencia
8	LA GUAJIRA	13	Fonseca
9	GUAVIARE	14	San José del Guaviare*
10	HUILA	15	Algeciras
11	MAGDALENA	16	Santa Marta*
12	NARIÑO	17	Barbacoas
		18	San Andrés de Tumaco*

²²⁰ Tabla elaborada por la Magistrada sustanciadora en la que muestra los municipios priorizados en el Decreto Ley 893 de 2017 y, a través de ellos los departamentos, en los que, según las pruebas aportadas por el Ministerio de Educación Nacional, hay programas de pregrado en licenciatura afectados por el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, en su versión original.

²²¹ Los municipios marcados con asteriscos, conforme a lo dispuesto en el Decreto 893 de 2017, sólo serán atendidos en su área rural.

Departamento		Municipio ²²¹	
13	PUTUMAYO	19	Valle del Guamuez
14	SUCRE	20	San Onofre
15	TOLIMA	21	Chaparral
		22	Rioblanco
16	VALLE DEL CAUCA	23	Buenaventura*

De los fundamentos anteriores puede concluirse que las expresiones “*departamentos donde se localizan*” contenida en el título, y “*los departamentos donde se localizan*” del artículo 1º del Decreto 892 de 2017, son inconstitucionales porque convierten un beneficio dirigido a programas ubicados en entidades territoriales rurales que han sufrido especialmente las consecuencias del conflicto armado, en una cláusula sobre-inclusiva que tendría como destinatarios a municipios que no sólo no ostentan estas características –pueden ser urbanos y no tener un impacto específico del conflicto-, sino que serían beneficiados solamente por estar ubicados en ciertos departamentos. En ese sentido serán declaradas inexecutable.

Por las razones anteriores me separo parcialmente de la decisión adoptada por la mayoría.

Fecha ut supra,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

**SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DE LA MAGISTRADA
CRISTINA PARDO SCHLESINGER
A LA SENTENCIA C-535/17**

DINAMICA EDUCATIVA A NIVEL SUPERIOR-Educación ofrecida en capital departamental beneficia a la población de todos los municipios (Salvamento parcial de voto)

MUNICIPIOS PRIORIZADOS-Escasez de programas de educación superior y consecuencias (Salvamento parcial de voto)

Referencia: Expediente RDL-024

Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto 892 del 28 de mayo de 2017 “Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).”

Magistrada Ponente
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Corte Constitucional, en relación con la sentencia C-535 de 2017 salvo parcialmente mi voto, pues aunque estoy conforme con la declaratoria de exequibilidad del Decreto 892 de 2017, me aparto de la decisión por la cual se incluyó una excepción respecto del inciso segundo del artículo 1º y se declaró “**EXEQUIBLE EN EL ENTENDIDO** de que la previsión allí contenida se predica solamente de los programas que se ofrezcan en los municipios priorizados.” Expongo a continuación las razones que me obligan a apartarme de esa parte del fallo.

El artículo primero del Decreto 892 de 2017 establece lo siguiente:

“Artículo 1. Adición de un párrafo transitorio al artículo 222 de la Ley 1753 de 2015. Adiciónese un párrafo transitorio al artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, el cual quedará así:

«**Parágrafo transitorio.** Los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en los departamentos donde se localizan los municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), de conformidad con lo previsto en el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que a la entrada en vigencia del presente decreto ley no estén acreditados en alta calidad de acuerdo con lo establecido en los incisos 1 y 2 del presente artículo, tendrán treinta y dos (32) meses de plazo a partir de la expedición del presente Decreto Ley para obtener dicho reconocimiento; cumplido este plazo, se procederá de conformidad con lo dispuesto en el inciso 3 del presente artículo.

En todo caso, el Ministerio de Educación Nacional, a partir de la expedición del decreto, adelantará acciones de fomento y promoción para que los programas de licenciaturas señalados en el inciso anterior avancen en el proceso de fortalecimiento institucional que los conduzca a la acreditación en alta calidad. Estas acciones deberán responder a las particularidades de las instituciones y programas».”

Según lo estableció la Corte en su sentencia, el Decreto 892 de 2017 prevé dos disposiciones excepcionales y transitorias para lograr la acreditación de alta calidad de licenciaturas que se ofrezcan en departamentos con municipios priorizados por los PDET, a fin de ampliar la cobertura y calidad de la educación básica y media: (i) un plazo adicional para lograr la acreditación institucional y (ii) el acompañamiento del Ministerio de Educación en el proceso. La Corte consideró que la primera previsión se enmarca en el ejercicio de la libertad de configuración del legislador. Respecto de la segunda previsión, consideró que este beneficio resulta inconstitucional si acoge programas ubicados en municipios, que, sin haber sufrido especialmente los efectos del conflicto armado, son beneficiarios solo por hacer parte de ciertos departamentos, pues ello implicaría que el Estado provea un apoyo especial a esos municipios, gastando recursos limitados, sin ninguna razón que lo justifique.

Esa conclusión resulta de un análisis limitado y superficial del sistema de educación superior y en particular de sus dinámicas interdepartamentales. La decisión es errada pues pasa por alto que: (i) la educación ofrecida en las capitales de cada Departamento beneficia a la población de todos los municipios del mismo, lo que permite mayor calidad y cobertura, racionalizando el uso de los recursos disponibles. (ii) Al no permitir la cobertura del beneficio para los departamentos con municipios priorizados, se limita drásticamente e innecesariamente el efecto útil del Decreto.

A continuación procedo a desarrollar cada uno de los puntos anunciados:

- (i) **la educación ofrecida en las capitales de cada Departamento beneficia a la población de todos los municipios del mismo, lo que permite mayor calidad y cobertura, racionalizando el uso de los recursos disponibles**

Según el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior – SNIES, en Colombia existen 289 Instituciones de Educación Superior²²², las cuales se encuentran concentradas en su mayoría en las capitales de los departamentos,²²³ y su oferta académica está dirigida a estudiantes provenientes de todos los municipios de cada departamento, quienes normalmente se desplazan a estas instituciones para aprovechar una mejor oferta que la existente en sus municipios²²⁴.

Por otra parte, vale la pena recordar que las instituciones de educación superior de carácter oficial representan el 21% del total de instituciones; pero pese a ello, y de acuerdo a datos suministrados por el Ministerio de Educación Nacional, en cifras, el número de estudiantes matriculados a 2016 en instituciones públicas (1.194.697 que equivale al 49.9%) es casi igual al número de estudiantes matriculados en instituciones privadas (1.199.737-50.10%)²²⁵.

Las Universidades Públicas se encuentran ubicadas en su gran mayoría en las capitales departamentales,²²⁶ porque con ello se procura ofrecer la más amplia cobertura, sacando provecho de los recursos disponibles y generando calidad en los programas. La población de los municipios de todo el departamento, se ve claramente beneficiada por la educación pública que se dicta en las cabeceras departamentales y aunque en ocasiones, gracias a programas de extensión, o sedes en otros municipios se logra llegar a las zonas más apartadas, dichos programas y sedes, no pueden cubrir toda la demanda académica que si puede ofrecer la sede principal.

²²² De las cuales 62 pertenecen al sector oficial, 207 al sector no oficial y el restante cuentan con un régimen especial según información suministrada por el Ministerio de Educación Nacional a mayo de 2017.

²²³ Conforme a la información suministrada a través de SNIES, 230, de las 289 Instituciones de educación superior se encuentran ubicadas en ciudades capitales.

²²⁴ Decreto 892 del 28 de mayo de 2017.

²²⁵ SACES – MEN, mayo de 2017 Sin embargo, del año 2010 al 2015, el número de estudiantes matriculados, fue mayor en las instituciones de educación superior públicas que en las privadas, tal como se observa en la siguiente gráfica:

MATRÍCULA POR SECTOR

SECTOR	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
OFICIAL	927.295	995.826	1.017.138	1.089.911	1.142.084	1.167.888	1.194.697
PRIVADA	746.726	863.866	912.449	1.002.980	1.078.568	1.125.662	1.199.737
TOTAL	1.674.021	1.859.692	1.929.587	2.092.891	2.220.652	2.293.550	2.394.434

Fuente: SNIES - MEN

²²⁶ De acuerdo a la información suministrada por las Instituciones de Educación Superior a través del SNIES, 59 de las 78 instituciones públicas de educación superior se encuentran ubicadas en capitales de departamento.

En conclusión, no se puede pasar por alto que al beneficiar a las universidades y programas académicos de las capitales de departamento, hay un efecto directo en la población de todos los municipios del mismo, pues ante la imposibilidad de que todos los municipios del país cuenten con entidades de educación superior, y que ellas ofrezcan la totalidad de los programas académicos existentes, la mayor y mejor oferta educativa se concentra en las ciudades que, por ser capitales de departamento o por su ubicación y población, se convierten en ejes para congregar a los estudiantes del departamento e incluso de departamentos vecinos.

Esto no tiene incidencia directa en la oferta de profesionales a nivel municipal, que en el caso de la educación se ve afectado más por la oferta laboral disponible.

(ii) Al no permitir la cobertura del beneficio para los departamentos con municipios priorizados, se limita drásticamente e innecesariamente el efecto útil del Decreto

Pese a la notoria importancia que tienen las instituciones de educación superior que se ubican en las cabeceras departamentales, los efectos del fallo limitan los beneficios del Decreto a los programas académicos de los municipios priorizados. La mayor parte de esos municipios no cuentan con la infraestructura para ofrecer programas académicos de educación superior y aquellos que sí cuentan con dicha infraestructura, ofrecen únicamente algunos programas, que no pueden cubrir todas las necesidades en la materia.

Como se puede ver en la siguiente tabla construida con información del SNIES, los únicos municipios de cabecera municipal priorizados son Florencia, Santa Marta y Valledupar. Esos municipios cuentan con un amplio número de programas ofertados (de 17, 29 y 15 programas académicos en pedagogía respectivamente), mientras que los municipios priorizados restantes tienen una oferta que en promedio no alcanza a llegar a tres (3) programas. Solo Turbo (Antioquia) tiene una oferta amplia de programas, pero ni siquiera ciudades como Tumaco (Nariño) o Buenaventura (Valle del Cauca) con más de doscientos mil (200.000) y cuatrocientos mil (400.000) habitantes respectivamente, cuentan con una oferta suficiente, como sí la tendrían Pasto o Cali.

Por ende, tal como se puede verificar a continuación, las licenciaturas ofertadas, no cubren todas las necesidades pedagógicas, sino solo algunos aspectos, lo que limita la oferta para los interesados y en consecuencia se traduce en escasez de docentes preparados para dar respuesta a las necesidades del posconflicto, lo que podría perfectamente suplirse si el beneficio incluyera a las capitales del Departamento.

DECRETO 892 DE 2017	SNIES
Alto Patía – Norte del	- Licenciado en lenguas modernas, inglés y

Cauca – Cauca – Santander de Quilichao	<p>francés/ Universidad del Cauca / Activo / Educación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Licenciado (a) en lingüística y semiótica / Universidad del Cauca / Activo / Sin clasificar - Licenciado en música / Universidad del Cauca / Activo / Educación - Licenciado (a) en educación básica con énfasis en matemáticas / U. del Valle / Activo / Educación
Alto Patía – Norte del Cauca – Cauca – Toribío	Licenciado en etnoeducación / U. Pontificia Bolivariana / Inactivo / Educación
Alto Patía – Norte del Cauca – Nariño – Los Andes	<ul style="list-style-type: none"> - Licenciatura en educación especial / U. de Antioquia / Activo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en humanidades, lengua castellana / U. de Antioquia / Activo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en ciencias naturales y educación ambiental / U. de Antioquia / Inactivo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en humanidades, lengua castellana / U. de Antioquia / Inactivo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en matemáticas / U. de Antioquia / Activo / Educación - Licenciatura en matemáticas y física / U. de Antioquia / Inactivo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en ciencias sociales/ U. de Antioquia / Inactivo / Educación - Licenciatura en educación física/ U. de Antioquia / Activo / Educación
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño – Antioquia – Amalfi	Licenciatura en educación física / U. de Antioquia / Activo / Educación.
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño – Antioquia	<ul style="list-style-type: none"> - Licenciatura en educación básica con énfasis en humanidades, lengua castellana /U. de Antioquia / inactivo

– Caucasia	<p>/Educación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Licenciatura en educación básica con énfasis en ciencias naturales y educación ambiental /U. de Antioquia / Inactivo / Educación. - Licenciatura en educación básica con énfasis en ciencias sociales /U. de Antioquia / Inactivo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en matemáticas /U. de Antioquia / Inactiva / Educación. - Licenciatura en lenguas extranjeras / U. de Antioquia / Activo / Educación.
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño – Antioquia – Ituango	Licenciatura en educación física, recreación y deporte / Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid /Inactivo / Educación.
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño – Antioquia – Segovia	<ul style="list-style-type: none"> - Licenciatura en educación básica, con énfasis en humanidades, lengua castellana /U. de Antioquia / Activa / Educación. - Licenciatura en educación física, recreación y deporte / Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid / Inactiva / Educación.
Bajo Cauca y Nordeste Antioqueño – Antioquia – Taraza	Licenciatura en pedagogía reeducativa / Universidad Católica Luis amigó-Funlam / inactiva / Educación
Chocó – Chocó – Istmina	Licenciatura en filosofía y educación religiosa / Universidad Católica de Oriente / Inactivo / Educación.
Cuenca del Caguán y Piedemonte Caqueteño – Caquetá – Florencia	<ul style="list-style-type: none"> - Licenciatura en educación física / U. Surcolombiana / Inactiva / Educación. - Licenciatura en educación básica con énfasis en educación artística / U. Surcolombiana / Inactiva / Educación. - Licenciatura en Ciencias Sociales / U. de la Amazonia / Inactiva / Educación. - Licenciatura en Lingüística y Literatura / U de la Amazonia / Inactiva / Educación. - Licenciatura en lingüística y educación indígena / U. de la Amazonia / Inactiva / Educación. - Licenciatura en matemáticas y física / U de la Amazonia / Activo / Educación.

	<ul style="list-style-type: none"> - Licenciatura en educación básica / U. de la Amazonia / Inactiva / Educación. - Licenciatura en educación básica con énfasis en ciencias sociales / U. de la Amazonia / Inactiva / Educación. - Licenciatura en lengua castellana / U. de la Amazonia / Inactivo / Educación. - Licenciatura en Inglés / U de la Amazonia / Inactiva / Educación. - Licenciatura en lengua castellana y literatura / U de la Amazonia / Activa / Educación. - Licenciatura en lengua castellana y literatura / U de la Amazonia / Inactiva / Educación. - Licenciatura en Pedagogía infantil / U. de la Amazonia / Activa / Educación. - Licenciatura en Ciencias Sociales / U. de la Amazonia / Activa / Educación. - Licenciatura en lengua castellana / U de la Amazonia / Activa / Sin clasificar. - Licenciatura en educación artística y cultural / U. de la Amazonia / Activa / Educación. - Licenciatura en educación física, deportes y recreación / U. de la Amazonia / Activa / Educación.
Montes de María – Bolívar – Córdoba	<ul style="list-style-type: none"> - Licenciatura en Español y literatura / Unimagdalena / Inactiva / Educación. - Licenciatura en Ciencias sociales / Unimagdalena / Inactiva / Educación.
Montes de María – Bolívar – El Carmen de Bolívar	<ul style="list-style-type: none"> - Licenciatura en Español y literatura / Unimagdalena / Inactiva / Educación. - Licenciatura en Ciencias sociales / Unimagdalena / Inactiva / Educación.
Montes de María – Bolívar – San Jacinto	<ul style="list-style-type: none"> - Licenciatura en ciencias físico-matemáticas y computación / Unimagdalena / - Licenciatura en Ciencias sociales / Unimagdalena / Inactiva / Educación.
Montes de María – Bolívar – Zambrano	Licenciatura en educación básica primaria / U. de San Buenaventura / Inactivo / Educación.
Montes de María – Sucre – Coloso	<ul style="list-style-type: none"> - Licenciatura en Español y literatura / Corp. Univ. Del Caribe / Inactiva / Educación.

	<ul style="list-style-type: none"> - Licenciatura en educación infantil con énfasis en edu. artística, edu. física, rec, dep, tecn. e informática / Corp. Univ. del Caribe/ Inactiva / Educación
Montes de María – Sucre – Ovejas	Licenciatura en Educación Infantil / Corp. Univ. Del Caribe / Inactiva / Educación.
Montes de María – Sucre – San Onofre	<ul style="list-style-type: none"> - Licenciatura en ciencias naturales / Unimagdalena / Inactivo / Educación. - Licenciatura en ciencias sociales / Unimagdalena / Inactiva / Educación - Licenciatura en Educación Infantil / Corp. Univ. Del Caribe / Inactiva / Educación.
Pacífico Medio – Cauca - Guapi	Licenciatura en educación infantil / Universidad Pedagógica Nacional / Inactivo / Educación
Pacífico Medio – Valle del Cauca – Buenaventura	<ul style="list-style-type: none"> - Licenciatura en educación básica con énfasis en matemáticas / U. del Valle / Activo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en matemáticas / U. del Valle / Inactivo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en ciencias naturales y educación ambiental / U. del Valle / Activo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en ciencias naturales y educación ambiental / U. del Valle / Inactivo / Educación - Licenciatura en arte dramático / U. del Valle / Activo / Educación
Pacífico y Frontera Nariñense – Nariño – San Andrés de Tumaco	<ul style="list-style-type: none"> - Licenciatura en lengua castellana y literatura / U. de Nariño / Activo / Sin clasificar. - Licenciatura en educación básica con énfasis en ciencias naturales y educación ambiental / U. de Nariño / Activo / Sin clasificar.
Putumayo – Putumayo – Puerto Asís	<ul style="list-style-type: none"> - Licenciatura en biología / U. Pedagógica Nacional / Activo / Educación - Licenciatura en educación infantil / U. Pedagógica Nacional / Inactivo / Educación - Licenciatura en etnoeducacion / U.

	<p>Pontificia Bolivariana / Inactivo Educación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Licenciatura en etnoeducación con énfasis en ciencias sociales/ U. Pontificia Bolivariana / Inactivo Educación.
<p>Sierra Nevada – Perijá – Cesar – Valledupar</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Licenciatura en matemáticas y física / U. Popular del Cesar / Activo / Educación - Licenciatura en ciencias naturales y medio ambiente / U. Popular del Cesar / Inactivo / Educación - Licenciatura en matemática e informática / U. Popular del Cesar / Inactivo / Educación - Licenciatura en lengua castellana e inglés / U. Popular del Cesar / Activo / Educación - Licenciatura en ciencias naturales y educación ambiental / U. Popular del Cesar / Activo / Educación - Licenciatura en arte y folklore / U. Popular del Cesar / Inactivo / Educación - Licenciatura en arte y folklore y cultura / U. Popular del Cesar / Activo / Educación - Licenciatura en educación básica en danza / U. de Antioquia / Activo / Artes representativas - Licenciatura en necesidades educativas especiales con énfasis en valores humanos / Unimagdalena / Inactivo / educación - Licenciatura en ciencias sociales / Unimagdalena / Inactivo / educación - Licenciatura en ciencias fisicomatemáticas y computación / Unimagdalena / Inactivo / educación - Licenciatura en educación preescolar / U. de San Buenaventura / Inactivo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en ciencias naturales y educación ambiental/ U. de San Buenaventura / Inactivo / Educación - Licenciatura en filosofía y educación religiosa / U. católica de oriente/ Inactivo / Educación - Licenciatura en español y literatura /

	corporación universitaria del caribe – CECAR / Inactivo / Educación.
Sierra Nevada – Perijá – La Guajira – San Juan del Cesar	<ul style="list-style-type: none"> - Licenciatura en ciencias sociales / Unimagdalena / Inactivo / Educación - Licenciatura en español y literatura/ Unimagdalena / Inactivo / Educación - Licenciatura en pedagogía infantil / instituto nacional de formación técnica profesional de san juan del cesar / Inactivo / Educación
Sierra Nevada – Perijá – Magdalena – Santa Marta	<ul style="list-style-type: none"> - Licenciatura en ciencias sociales / Unimagdalena / Inactivo / Educación - Licenciatura en lenguas modernas: énfasis inglés, español, francés, español / Unimagdalena / Inactivo / Educación - Licenciatura en ciencias fisicomatemáticas y computación / Unimagdalena / Inactivo / Educación - Licenciatura en ciencias naturales / Unimagdalena / Inactivo / Educación - Licenciatura en artes plásticas / Unimagdalena / Inactivo / Educación - licenciatura en español y literatura / Unimagdalena / Inactivo / Educación - Licenciatura en necesidades educativas especiales con énfasis en valores humanos / Unimagdalena / Inactivo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en matemáticas / Unimagdalena / Activo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en humanidades- lengua castellana - licenciatura en preescolar/ Unimagdalena / Activo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en informática/ Unimagdalena / Inactivo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en matemáticas/ Unimagdalena / Inactivo / Educación - Licenciatura en filosofía y estudios políticos/ Unimagdalena / Inactivo / Educación - Licenciatura en educación básica con

	<p>énfasis en ciencias naturales y educación ambiental/ Unimagdalena / Inactivo / Educación</p> <ul style="list-style-type: none"> - Licenciatura en educación básica con énfasis en idiomas extranjeros/ Unimagdalena / Inactivo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en informática/ Unimagdalena / Inactivo / Educación - Licenciatura en filosofía y estudios políticos/ Unimagdalena / Inactivo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en sociales/ Unimagdalena / Inactivo / Educación - Licenciatura en educación preescolar/ Unimagdalena / Inactivo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en ciencias sociales/ Unimagdalena / Inactivo / Educación - Licenciatura en educación infantil/ Unimagdalena / Activo / Educación - Licenciatura en informática/ Unimagdalena / Activo / Null - Licenciatura en ciencias naturales y salud / U. de San buenaventura / Inactivo / Educación - Licenciatura en ciencias naturales y salud/ U. de San buenaventura / Inactivo / Educación - Licenciatura en educación física, recreación y deportes / Fundación universidad autónoma de Colombia – FUAC / Inactivo / Educación - Licenciatura en educación artística / Inactivo / Educación - Licenciatura en filosofía y ciencias religiosas / U. Católica de oriente/ Inactivo / Educación - Licenciatura en filosofía y educación religiosa / U. Católica de oriente / Inactivo / Educación - licenciatura en educación básica con énfasis en tecnología e informática / U. Cooperativa de Colombia/ Inactivo / Educación
--	--

Sierra Nevada – Perijá – Magdalena - Aracataca	- Licenciatura en español y literatura / Unimagdalena / Inactivo / Educación
Sierra Nevada – Perijá – Magdalena – Ciénaga	<ul style="list-style-type: none"> - Licenciatura en educación preescolar / Instituto nacional de formación técnica profesional - Humberto Velásquez García / Inactivo / Educación - Licenciatura en educación: énfasis admón. supervisión, lengua castellana, ciencias naturales, matemática / Instituto nacional de formación técnica profesional - Humberto Velásquez García/ Inactivo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en matemáticas / Instituto nacional de formación técnica profesional - Humberto Velásquez García/ Inactivo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en lengua castellana / Instituto nacional de formación técnica profesional - Humberto Velásquez García/ Inactivo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis matemáticas / Instituto nacional de formación técnica profesional - Humberto Velásquez García/ Inactivo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en ciencias naturales y educación ambiental / Instituto nacional de formación técnica profesional - Humberto Velásquez García/ Inactivo / Educación - Licenciatura en educación con énfasis en ciencias naturales / Instituto nacional de formación técnica profesional - Humberto Velásquez García/ Inactivo / Educación
Sur de Bolívar – Antioquia – Yondó	Licenciatura en educación física, recreación y deporte / Politécnico colombiano Jaime Isaza Cadavid / Inactivo / Educación
Sur de Córdoba – Córdoba – Montelíbano	Licenciatura en pedagogía reeducativa / Universidad católica Luis amigó-FUNLAM /

	Inactivo / Educación
Sur de Córdoba – Córdoba – Tierralta	Licenciatura en pedagogía reeducativa / Universidad católica Luis amigó-FUNLAM / Inactivo / Educación
Urabá Antioqueño – Antioquia – Apartadó	<ul style="list-style-type: none"> - Licenciatura en matemáticas y física / U. de Antioquia / Activo / Educación - Licenciatura en educación física, recreación y deporte / Politécnico colombiano Jaime Isaza Cadavid / Inactivo / Educación - Licenciatura en educación agroambiental y ciencias naturales / Politécnico colombiano Jaime Isaza Cadavid / Inactivo / Educación
Urabá Antioqueño – Antioquia – Dabeiba	Licenciatura en educación física, recreación y deporte / Politécnico colombiano Jaime Isaza Cadavid / Inactivo / Educación
Urabá Antioqueño – Antioquia – Turbo	<ul style="list-style-type: none"> - Licenciatura en música / U. de Antioquia / Activo / Educación - Licenciatura en pedagogía infantil / U. de Antioquia / Activo / Educación - Licenciatura en educación especial / U. de Antioquia / Activo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en ciencias sociales / U. de Antioquia / Inactivo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en matemáticas / U. de Antioquia / Inactivo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en humanidades, lengua castellana / U. de Antioquia / Inactivo / Educación - Licenciatura en matemáticas y física / U. de Antioquia / Inactivo / Educación - Licenciatura en educación básica con énfasis en ciencias naturales y educación ambiental / U. de Antioquia / Inactivo / Educación - Licenciatura en educación física/ U. de Antioquia / Activo / Educación - Licenciatura en educación preescolar / U. INCCA de Colombia/ Inactivo / Educación - Licenciatura en educación preescolar /

	tecnológico de Antioquia / Inactivo / sin clasificar
--	--

En consonancia con lo anterior, se advierte que la normativa en estudio tal como fue interpretada por la Sala Plena de esta Corporación pierde su efecto útil, toda vez que el número de municipios priorizados que cuentan con programas académicos de licenciatura es sustancialmente bajo (de 169 municipios, 32²²⁷ cuentan con este tipo de programas), y al no tomar en cuenta el criterio departamental, buena parte de la población de los municipios priorizados, pierden el beneficio para su municipio y para su departamento.

Esto significa que como efecto de la exequibilidad condicionada, los siguientes departamentos, con un amplio número de municipios priorizados, fueron excluidos de los beneficios de la medida:

1	Arauca*	7 municipios priorizados
2	Boyacá	5 municipios priorizados
3	Casanare	9 municipios priorizados
4	Cundinamarca	4 municipios priorizados
5	Guaviare*	4 municipios priorizados
6	Huila*	4 municipios priorizados
7	Meta*	16 municipios priorizados
8	Norte de Santander*	13 municipios priorizados
9	Risaralda	2 municipios priorizados
10	Santander	13 municipios priorizados
11	Tolima*	9 municipios priorizados
12	Vaupés	2 municipios priorizados
13	Vichada	2 municipios priorizados
TOTAL	13 Departamentos	90 municipios priorizados

* Los Departamentos señalados con asterisco corresponden a aquellos en los que, según el Decreto 892 de 2017, se encuentra parte de los 55

²²⁷ Santander de Quilichao – Cauca; Toribío – Cauca; Los Andes – Nariño; Amalfi – Antioquia; Caucasia – Antioquia; Ituango – Antioquia; Segovia – Antioquia; Tarazá – Antioquia; Istmina – Chocó; Florencia – Caquetá; Córdoba – Bolívar; El Carmen de Bolívar – Bolívar; San Jacinto – Bolívar; Zambrano – Bolívar; Coloso – Sucre; Ovejas – Sucre; San Onofre – Sucre; Guapi – Cauca; Buenaventura – Valle del Cauca; San Andrés de Tumaco – Nariño; Puerto Asís – Putumayo; Valledupar – Cesar; San Juan del Cesar – La Guajira; Santa Marta – Magdalena; Aracataca – Magdalena; Ciénaga – Magdalena; Yondó – Antioquia; Montelibano – Córdoba; Tierralta – Córdoba; Apartadó – Antioquia; Dabeiba – Antioquia; Turbo – Antioquia.

programas académicos de licenciaturas que no están acreditados, y que se pretendía beneficiar con la medida.²²⁸

En otras palabras, de ciento sesenta y nueve (169) municipios priorizados, cuya población pudo ser beneficiada permitiendo que el Decreto 892 de 2017 tuviera efecto en los veintisiete (27) departamentos en que están ubicados, solo treinta y dos (32) municipios de trece (13) departamentos, son beneficiados directamente, y tan solo tres (3) municipios son capital departamental.²²⁹

Trece (13) departamentos, con noventa (90) municipios priorizados, muchos de ellos con las más importantes falencias en personal docente, fueron excluidos completamente de la medida, bajo un argumento de priorización de recursos que desconoce la importancia y la dinámica de la educación al interior de los departamentos del país. De esos trece (13) departamentos que fueron excluidos de los beneficios del Decreto 892 de 2017, seis (6) fueron identificados por el Gobierno Nacional, como parte de los beneficiarios directos de la medida por contar con programas académicos de licenciaturas que requerían del apoyo para no perder su acreditación.

El argumento por el cual, un programa académico en pedagogía no puede ser beneficiario de la medida, solo por encontrarse en un departamento en el que hay municipios priorizados, parte de la idea absolutamente errada de que un programa académico de educación superior beneficia únicamente a la población del municipio en que se dicta, cuando la educación pública superior en Colombia, está construida fundamentalmente desde una dinámica departamental, en la cual, las Universidades Departamentales, con asiento en las ciudades capitales, generan educación y desarrollo a todos los municipios de los departamentos, haciendo eficientes los recursos invertidos en educación.

²²⁸ Presidencia de la República, Decreto 892 de 2017: “Considerando (...)Que de acuerdo con la información disponible en el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES) y el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES), de los 263 programas académicos de licenciaturas que no están acreditados, el 59.7% se encuentran ubicados en los departamentos en donde están ubicados los municipios que a la fecha de expedición del presente decreto han sido priorizados para la implementación de los PDET (Antioquia, Arauca, Bolívar, Cauca, . Cesar, Chocó, Caquetá, Córdoba, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Sucre, Tolima y Valle del Cauca). Que de los 263 programas académicos de licenciaturas que no están acreditados y que cumplen con el requisito de cohorte que establece el artículo 222 de la Ley 1753 de 2015, 88 no iniciaron el proceso de acreditación y, por lo tanto, el próximo 9 de junio perderán su registro calificado. De estos 88 programas académicos, 55 son ofrecidos y desarrollados por instituciones de educación superior que se encuentran en los departamentos en los que se ubican municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).”

²²⁹ Como consecuencia lógica del modelo de educación departamental que prima en Colombia, resalta el hecho de que el efecto de la decisión resulta beneficiar en mayor medida a los 3 departamentos (Magdalena, Cesar y Amazonas) en que los municipios priorizados son cabecera departamental, y donde efectivamente se verán cubiertos un número importante de programas gracias a la amplia oferta académica de dichos municipios. En cambio, en 10 de los 13 departamentos en que tiene efectos el Decreto, el beneficio estará limitado a un escaso número de programas, ofrecidos por pequeños municipios priorizados, lo cual hace inviable que dichos programas generen la cobertura necesaria para lograr los objetivos del acuerdo.

En ese sentido, la restricción establecida por la Corte en la Sentencia C-535 de 2017 carece de razón suficiente, pues evidentemente la medida estaba dirigida a beneficiar a la población de los municipios priorizados. Tal como quedó limitada la interpretación del Decreto, el bajo número de municipios en los que se imparten los programas de licenciaturas, la restringida oferta académica ofrecida y la exclusión de seis (6) departamentos con municipios priorizados, evidencia que la medida así modificada no resulta suficiente para superar el déficit o lograr los objetivos del Decreto 892 de 2017.

Fecha *et supra*,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

**ACLARACIÓN DE VOTO DE LA MAGISTRADA
CRISTINA PARDO SCHLESINGER
A LA SENTENCIA C-535/17**

FACULTADES PRESIDENCIALES PARA LA PAZ-Ausencia de consagración en la Constitución del requisito de necesidad estricta (Aclaración de voto)

Ni el artículo que otorga constitucionalmente las facultades [presidenciales para la paz], ni ninguna otra disposición de la Carta Política, establecen que los decretos con fuerza de ley que se expiden en uso de dichas competencias deban ser “estrictamente necesarios”. Fue la sentencia C-160 de 2017 la primera decisión de la Corte Constitucional en la que se fijó este límite. El argumento se sostuvo en lo decidido en la Sentencia C-699 de 2016, por la cual se declaró la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2016, y en donde la Corte manifestó que “en desarrollo de este control, la Corte deberá verificar que los decretos con fuerza de ley cumplan la finalidad para la cual se confieren las facultades, a saber, facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final; que tengan entonces una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el referido acuerdo; que se den en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias, lo cual supone que sea necesario usarlas en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso; y que respeten en general el ordenamiento constitucional. Esta redacción fue interpretada de la forma más radical posible en el examen de constitucionalidad del Decreto Ley 2204 de 2016 “Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio”, llegando al extremo de exigir al Gobierno una carga argumentativa sobre la estricta necesidad para usar las facultades legislativas especiales y, por no encontrar dicha argumentación en la parte motiva de la norma, la sentencia decidió declararla inexecutable [...] Evidentemente la decisión excede aquello establecido por la sentencia C-699 de 2016, donde lo único que se exigía, además de la conexidad, era que el uso de las competencias se dé “en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias, lo cual supone que sea necesario usarlas en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso.”

IMPLEMENTACION NORMATIVA DEL ACUERDO FINAL-Circunstancia excepcional que amerita acudir a las facultades presidenciales para la paz (Aclaración de voto)

La circunstancia excepcional que amerita acudir a las facultades para dictar decretos con fuerza de ley es el proceso de implementación del Acuerdo de Paz en el que se encuentra el país, que constituye la razón de ser del Acto Legislativo 01 de 2016 y de todas las normas conexas que se desarrollan en uso de sus facultades. La reforma constitucional que les sirve de fundamento se planteó para agilizar un proceso de formación normativa que en su trámite ordinario resultaría incompatible con las necesidades propias del Acuerdo Final. Esa fue la decisión del legislador en su rol de constituyente derivado y así lo admitió esta Corporación en la sentencia C-699 de 2016, aceptando

que la transicionalidad hacia el logro de la paz justificaba la flexibilización incluso de los procesos de reforma.

IMPLEMENTACION NORMATIVA DEL ACUERDO FINAL-Urgencia (Aclaración de voto)

Según las experiencias internacionales, el paso del tiempo es uno de los factores que mayores efectos negativos tiene frente a la eficacia de los acuerdos de paz. Según indica el estudio de Standford University sobre implementación de procesos de paz, la concepción del logro de la paz como un fenómeno lineal, que simplemente se consolida luego de un acuerdo, dejó de ser válido desde la década de los años 80, “cuando varias guerras civiles- Angola, Ruanda y Liberia- desafiaron esa visión y dejaron en claro la importancia que tienen las dificultades de las partes para cumplir sus compromisos. La etapa inmediatamente posterior a la firma de un Acuerdo, lejos de ser una época de reducción de conflictos, es un lapso cargado de riesgos, incertidumbre y vulnerabilidad para las partes en conflicto y los civiles que están en el medio.” En efecto, el problema más importante a corto plazo, antes de la consolidación de una paz general y permanente, es cómo evitar que el conflicto entre las mismas partes que llegaron al acuerdo se renueve. Los resultados en la implementación de un proceso de paz no se miden, por lo tanto, a largo plazo, puesto que son diversos los fenómenos que intervienen en la consolidación de la estabilidad posterior, sino que se analizan a corto plazo, en la mayor parte de los estudios dentro de los dos años siguientes, que es cuando, por regla general, se logran los pasos definitivos y se puede por lo tanto calificar el éxito o fracaso de un proceso de paz.

PRIMEROS MESES DE IMPLEMENTACION NORMATIVA DEL ACUERDO FINAL- Carácter determinante para los resultados finales del proceso (Aclaración de voto)

Del análisis de los datos de la Peace Accord Matrix (PAM) de Notre Dame University - la matriz más importante de evaluación de acuerdos de paz en el mundo-, es posible extraer un parámetro común entre los casos de éxito y aquellos que han fracasado en la implementación de los acuerdos de paz. El éxito o el fracaso del resultado final de un proceso de paz parecen tener una relación directa con el grado de avance en la implementación que se logre en los meses subsiguientes a la firma de los acuerdos.

CELERIDAD EN IMPLEMENTACION NORMATIVA DEL ACUERDO FINAL-Aspecto de vital importancia para el éxito del proceso de paz (Aclaración de voto)

Las razones por las cuales la celeridad en el tiempo de implementación se convierte en un aspecto de vital importancia para el éxito del proceso de paz son diversas, pero en general, han sido identificados algunos factores que pueden clasificarse así: a) Seguridad: el desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes requiere agilidad para evitar los riesgos de

seguridad, puesto que en la medida en que comienzan a desarmarse se crea una situación de tensión que incrementa los riesgos de volver al conflicto. “Cuanto menos armas tienen, más vulnerables se sienten. Cuanto más vulnerables se sienten, más sensibles se muestran a las posibles violaciones y transgresiones, y cuanto más sensibles son a las violaciones y transgresiones, menos dispuestos se encuentran a cumplir con su parte del acuerdo”. b) La confianza generada por las instituciones y las normas: la implementación rápida de las normas pactadas sobre participación democrática y garantías de no violencia, genera en los actores desmovilizados una confianza razonable sobre su seguridad. “Se trata, en suma, de la aplicación de una estrategia no coercitiva – de construcción de confianza- que ha ido ganando terreno en el manejo de los conflictos armados intraestatales”. Esta confianza alienta a continuar en el proceso, especialmente cuando las reformas permiten una participación democrática. c) El efecto nocivo de los boicoteadores: el profesor Stedman hace énfasis en la importancia que pueden tener aquellos que aprovechan el proceso para lograr intereses oportunistas, “los ‘saboteadores’, entendidos como actores que quedan fuera de los acuerdos pactados o que se ven afectados por los mismos, buscan descomponer el incipiente sistema de implementación.” Esto tiene efectos en dos vías, una primera frente a aquellos que se oponen al proceso, para lo cual el lapso de tiempo que transcurre en la implementación es una oportunidad de frustrar el proceso. Otros que buscan sacar provecho de las medidas de implementación, desdibujando su naturaleza y generando efectos nocivos en la estabilización de los acuerdos. Para Stendman, “1) cualquier actor puede actuar de forma oportunista, no sólo los actores que fueron excluidos, y 2) el cumplimiento de los acuerdos requiere estrategias de diseño institucional y no sólo sobre el manejo específico de estos grupos”.

INTEGRALIDAD DEL PROCESO DE JUSTICIA TRANSICIONAL-Comprensión de todos los elementos necesarios para la consolidación de la paz (Aclaración de voto)/**INTEGRALIDAD DEL PROCESO DE JUSTICIA TRANSICIONAL**-Esencialidad de las medidas conexas a los acuerdos para el logro de la paz (Aclaración de voto)

Una posible vía argumentativa para sustentar que se hace necesario revisar la “estricta necesidad” de cada medida en que se haga uso de las competencias del Acto Legislativo 01 de 2016, es suponer que la diferencia en las materias de cada norma hace necesario analizar y valorar la urgencia de cada una de ellas de forma separada. El problema de este argumento es que desconoce la naturaleza integral del proceso de justicia transicional en Colombia. La integralidad del proceso gira en torno a dos aspectos. El primero, en cuanto el proceso de paz en Colombia no se concentra en un solo asunto (como podría ser la amnistía), sino en todos los elementos necesarios para la consolidación de la paz, incluyendo reformas institucionales y reformas destinadas a generar los cambios indispensables para la sostenibilidad de los efectos. El segundo significa que todas las medidas conexas con los acuerdos, son igualmente esenciales para el logro de la paz. Por lo tanto el proceso es uno solo y las medidas son inescindibles, con lo

cual se evita, justamente, la desarticulación del proceso y el incumplimiento de ciertos aspectos del Acuerdo. Esto genera confianza en las partes y evita que se desfigure lo pactado.

INTEGRALIDAD DEL PROCESO DE JUSTICIA TRANSICIONAL-Valor intrínseco y extrínseco de las medidas destinadas al logro de la paz (Aclaración de voto)

La naturaleza integral del proceso de justicia transicional en Colombia tiene un efecto directo en la interdependencia de las diferentes medidas que lo componen, pues el proceso debe ser entendido como un todo armónico e inescindible, en el que cada medida está íntimamente relacionada con las demás y la afectación de una de ellas tiene consecuencias en todo el proceso. Esta premisa es fundamental a la hora de evaluar las medidas, porque la Corte no puede perder de vista que todas las herramientas destinadas al logro de la paz tienen un valor intrínseco por el aporte que hacen al proceso, pero también un valor extrínseco, por la relación que guardan con el sistema integral, de forma tal que su análisis no puede hacerse como si se tratara de medidas aisladas o independientes, porque se desnaturalizaría su verdadero sentido.

Referencia: Expediente RDL-024

Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto 892 del 28 de mayo de 2017 “*Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).*”

Magistrada Ponente
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala Plena, y pese a estar de acuerdo con la decisión tomada por la sentencia C-535 de 2017, aclaro mi voto, por considerar que la exigencia del requisito de estricta necesidad o “*competencia material del ejecutivo*” -tal como la Sala Plena de la Corporación lo exigió al Decreto 892 de 2017-, carece de fundamento constitucional, en particular porque desnaturaliza las competencias del ejecutivo en el marco del Acto Legislativo 1 de 2016 y desatiende la importancia que tiene la rapidez en la implementación del Acuerdo Final para la paz.

Expondré mi postura con base en las dos razones indicadas. En primer lugar, el alcance de las competencias del ejecutivo a partir del Acto Legislativo 1 de 2016, y en segundo lugar, la urgencia que requiere la implementación del Acuerdo y, finalmente, me referiré a la integralidad del proceso y al carácter inescindible de las medidas.

1. La Competencia Legislativa excepcional del Acto Legislativa 01 de 2016

La Constitución Política, en virtud de la reforma surtida por el Acto Legislativo 1 de 2016, dotó al Presidente de la República de una competencia especial para dictar los Decretos con fuerza de Ley dirigidos a la implementación del Acuerdo Final, en los siguientes términos:

“Artículo 2º. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio, el cual quedará así: **Artículo transitorio.** Facultades presidenciales para la paz. Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, facúltese al Presidente de la República para expedir los decretos con fuerza de ley cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos. Los decretos con fuerza de ley que se dicten en desarrollo de este artículo tendrán control de constitucionalidad automático posterior a su entrada en vigencia. El procedimiento de revisión de constitucionalidad de estas disposiciones deberá surtirse por parte de la Corte Constitucional dentro de los dos meses siguientes a su expedición.”

El artículo transitorio de la Carta consagra expresamente los límites de las facultades entregadas, en cuanto al tiempo (*Dentro de los 180 días siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo*), la conexidad con el acuerdo (*cuyo contenido tendrá por objeto facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*), las jerarquías y materias normativas (*Las anteriores facultades no podrán ser utilizadas para expedir actos legislativos, leyes estatutarias, leyes orgánicas, leyes códigos, leyes que necesitan mayorías calificada o absoluta para su aprobación, ni para decretar impuestos*) y, además, implementa un control automático de constitucionalidad para las normas que se profieran en el marco de estas competencias.

Sin embargo, ni el artículo que otorga constitucionalmente las facultades, ni ninguna otra disposición de la Carta Política, establecen que los decretos con fuerza de ley que se expiden en uso de dichas competencias deban ser

“*estrictamente necesarios*”. Fue la sentencia C-160 de 2017 la primera decisión de la Corte Constitucional en la que se fijó este límite. El argumento se sostuvo en lo decidido en la Sentencia C-699 de 2016, por la cual se declaró la exequibilidad del Acto Legislativo 01 de 2016, y en donde la Corte manifestó que “*en desarrollo de este control, la Corte deberá verificar que los decretos con fuerza de ley cumplan la finalidad para la cual se confieren las facultades, a saber, facilitar o asegurar el desarrollo normativo del acuerdo final; que tengan entonces una conexidad objetiva, estricta y suficiente con el referido acuerdo; que se den en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias, lo cual supone que sea necesario usarlas en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso; y que respeten en general el ordenamiento constitucional.* Esta redacción fue interpretada de la forma más radical posible en el examen de constitucionalidad del Decreto Ley 2204 de 2016 “*Por el cual se cambia la adscripción de la Agencia de Renovación del Territorio*”, llegando al extremo de exigir al Gobierno una carga argumentativa sobre la estricta necesidad para usar las facultades legislativas especiales y, por no encontrar dicha argumentación en la parte motiva de la norma, la sentencia decidió declararla inexecutable. La exigencia del requisito se planteó en la sentencia C-160 de 2016 con las siguientes palabras:

“la habilitación legislativa extraordinaria es limitada materialmente y tiene carácter excepcional, puesto que la regla general para la producción normativa en el Estado constitucional es la actividad ordinaria del Congreso, en tanto la misma cuenta con niveles suficientes de representatividad democrática, deliberación y protección de los derechos de participación, en particular de dichas minorías.

Esta condición de excepcionalidad exige entonces al Gobierno demostrar que el trámite legislativo ordinario, así como el procedimiento legislativo especial de que trata el artículo 1° del Acto Legislativo 1 de 2016, no eran idóneos para regular la materia objeto del decreto. Por ende, el requisito de necesidad estricta exige que la regulación adoptada a través de la habilitación legislativa extraordinaria tenga carácter urgente e imperioso, de manera tal que no sea objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos que tiene el Congreso, bien sea ordinarios y especiales.

(...) [L]e corresponde al Ejecutivo establecer, dentro de los considerandos de los decretos extraordinarios, cómo el uso de la habilitación legislativa especial es imperioso para regular la materia específica de que trata el decreto respectivo. De no demostrarse ese grado de necesidad, se estaría ante un abuso en el ejercicio de la habilitación legislativa extraordinaria, puesto que se actuaría en abierto desmedro del carácter general y preferente de la cláusula de competencia legislativa a favor del Congreso.

Evidentemente la decisión excede aquello establecido por la sentencia C-699 de 2016, donde lo único que se exigía, además de la conexidad, era que el uso de las competencias se dé *“en circunstancias excepcionales, pues las facultades son precisamente extraordinarias, lo cual supone que sea necesario usarlas en vez de acudir al trámite legislativo ante el Congreso.”* Si la Corte aceptó que la reforma constitucional del Acto Legislativo 1 de 2016 no constituía una sustitución a la Carta, fue porque consideró que las competencias excepcionales que surtían de la reforma se justificaban claramente en la búsqueda de un logro que constituye un fin esencial del Estado Colombiano y un derecho fundamental de los ciudadanos, la paz. Es porque existe una situación excepcional que potencialmente pone fin a más de cinco décadas de guerra fratricida, y que puede entrar en riesgo si se deja pasar mucho tiempo, que se hace necesario usar vías expeditas para generar los ajustes legales e institucionales requeridos en la implementación del Acuerdo Final logrado con las FARC.

En otras palabras, la circunstancia excepcional que amerita acudir a las facultades para dictar decretos con fuerza de ley es el proceso de implementación del Acuerdo de Paz en el que se encuentra el país, que constituye la razón de ser del Acto Legislativo 01 de 2016 y de todas las normas conexas que se desarrollan en uso de sus facultades. La reforma constitucional que les sirve de fundamento se planteó para agilizar un proceso de formación normativa que en su trámite ordinario resultaría incompatible con las necesidades propias del Acuerdo Final. Esa fue la decisión del legislador en su rol de constituyente derivado y así lo admitió esta Corporación en la sentencia C-699 de 2016, aceptando que la transicionalidad hacia el logro de la paz justificaba la flexibilización incluso de los procesos de reforma.

Frente a los decretos ley, es evidente que el proceso de implementación de los acuerdos es, en sí mismo, una situación excepcional que amerita actuar de forma célere, pues como se verá más adelante, los retrasos son un grave riesgo para la efectividad del Acuerdo en cuanto al logro de la paz. Por eso, existiendo de antemano una situación excepcional que sirvió de base a la expedición del Acto Legislativo 01 de 2016, esto es, existiendo una norma constitucional que expresamente lo autoriza, además de desgastante institucionalmente y redundante argumentativamente, resulta ser un ejercicio inútil hacer un examen de necesidad estricta, si se ha examinado de antemano la conexidad con el Acuerdo Final, puesto que si las normas están ligadas al proceso de paz, la excepcionalidad que la justifica es evidente.

2. La urgencia de la implementación

Según las experiencias internacionales, el paso del tiempo es uno de los factores que mayores efectos negativos tiene frente a la eficacia de los acuerdos de paz.

Según indica el estudio de Stanford University sobre implementación de procesos de paz,²³⁰ la concepción del logro de la paz como un fenómeno lineal, que simplemente se consolida luego de un acuerdo, dejó de ser válido desde la década de los años 80, “*cuando varias guerras civiles-Angola, Ruanda y Liberia- desafiaron esa visión y dejaron en claro la importancia que tienen las dificultades de las partes para cumplir sus compromisos. La etapa inmediatamente posterior a la firma de una Acuerdo, lejos de ser una época de reducción de conflictos, es un lapso cargado de riesgos, incertidumbre y vulnerabilidad para las partes en conflicto y los civiles que están en el medio.*”²³¹

En efecto, el problema más importante a corto plazo, antes de la consolidación de una paz general y permanente, es cómo evitar que el conflicto entre las mismas partes que llegaron al acuerdo se renueve. Los resultados en la implementación de un proceso de paz no se miden, por lo tanto, a largo plazo, puesto que son diversos los fenómenos que intervienen en la consolidación de la estabilidad posterior,²³² sino que se analizan a corto plazo, en la mayor parte de los estudios dentro de los dos años siguientes, que es cuando, por regla general, se logran los pasos definitivos y se puede por lo tanto calificar el éxito o fracaso de un proceso de paz.²³³

Según lo sostiene parte de la doctrina, la implementación urgente de los acuerdos de paz es una cuestión determinante, pues está demostrado por experiencias internacionales que la seriedad de la fase de implementación de

²³⁰ CISAC - Center For International Security And Cooperation, Stanford University. El texto de Stephen John Stedman, *Implementing Peace Agreements in Civil Wars: Lessons and Recommendations for Policymakers*, explica en su prefacio. “Between late 1997 and early 2000, Stanford University’s Center for International Security and Cooperation (CISAC) and the International Peace Academy (IPA) engaged over two dozen scholars to undertake a systematic study of the determinants of successful peace implementation. The project examined every peace agreement between 1980 and 1997 where international actors were prominently involved. The sixteen cases studied covered the full range of outcomes: from failure, to partial success, to success, thereby permitting a more rigorous investigation of what makes implementation work. To strengthen the policy relevance of the research, practitioners contributed to the design of the project and participated in the workshops, conferences, and policy fora in which preliminary findings were presented and discussed. It is our hope that the results of this research will help improve the design and practice of peace implementation.”

²³¹ CISAC- Stephen John Stedman, *Implementing Peace Agreements in Civil Wars: Lessons and Recommendations for Policymakers*. “There was also a tendency to conceive of conflict resolution in a linear fashion, where successful negotiation signaled an irreversible reduction in conflict. Successful cases in the 1980s—Zimbabwe, Namibia, and Nicaragua—reinforced these assumptions. Before long, however, several civil wars—Angola, Rwanda, and Liberia—defied the linear view of conflict - resolution and brought attention to the difficulties of getting parties to live up to their commitments to peace. Far from being a time of conflict reduction, the period immediately after the signing of a peace agreement seemed fraught with risk, uncertainty, and vulnerability for the warring parties and civilians caught in between.”

²³² George Downs and Stephen John Stedman, *Evaluating the International Implementation of Peace Agreements in Civil Wars*. “The further away one gets in time from the conclusion of a peace mission, the more likely it is that any number of other extraneous factors (e.g. business cycles, famines, unusually good or bad weather, the policies of a neighboring state, the behavior of the first elected leaders) are what is actually responsible for what has taken place rather than the technology of the peace mission itself. As the potential impact of such exogenous factors increases, the quality of our inferences about the contribution of the peace operation itself tends to diminish until the point where it breaks down completely.”

²³³ Bajo esta medida, para el Center For International Security And Cooperation -Cisac de Stanford University, los casos de Ruanda, Angola, Somalia, o Sri Lanka, se consideran fracasos. El caso de Bosnia, en que el proceso estaba en desarrollo pero no había posibilidad de retorno a la guerra, fue calificado como éxito parcial. En cambio en El Salvador, Mozambique, Guatemala, y Nicaragua, donde 2 años después de la firma del acuerdo la guerra había cesado y el proceso de implementación sumamente avanzado, la calificación es de éxito.

los acuerdos es crucial para la estabilidad de la paz y para que no se reabran puntos de negociación que ya habrían sido superados.²³⁴

Del análisis de los datos de la Peace Accord Matrix (PAM) de Notre Dame University - la matriz más importante de evaluación de acuerdos de paz en el mundo-, es posible extraer un parámetro común entre los casos de éxito y aquellos que han fracasado en la implementación de los acuerdos de paz. El éxito o el fracaso del resultado final de un proceso de paz parecen tener una relación directa con el grado de avance en la implementación que se logre en los meses subsiguientes a la firma de los acuerdos. Algunos de los casos, que prueban esta tesis como ejemplos de fracaso o éxito en la implementación temprana y en la consolidación final de la paz son los siguientes:²³⁵

- a) India ha adelantado diversos acuerdos de paz. El primero de ellos, con el primer acuerdo de Bodo, es un ejemplo de fracaso producto de la inexistencia de un marco jurídico para implementar los compromisos. El acuerdo estipulaba la creación de un Consejo Autónomo de Bodo —democráticamente electo—. El consejo estaba específicamente obligado a salvaguardar las prácticas religiosas y sociales de los habitantes de esa región, y para ello tendría una serie de competencias. Sin embargo, no se logró adelantar el marco jurídico para ello y las elecciones para implementarlo jamás se realizaron.²³⁶ Al primer año sólo se logró implementar el 23,52% de los acuerdos y no se realizaron más avances.²³⁷ El resultado fue que en menos de dos años, el conflicto recrudeció y la región fue azotada por una ola de violencia étnica que duró casi una década, hasta que en el año 2003 se logró un nuevo acuerdo.²³⁸

- b) Angola, en cuyo primer acuerdo de paz (Protocolo de Lusaka, 1994), durante el primer año sólo se logró implementar el 1,85% de los

²³⁴ Acosta Juana Inés, intervención ante el Congreso de la República, en el debate del Acto Legislativo 01 de 2016.

²³⁵ Este análisis se basa en el documento elaborado y presentado por la profesora Juana Acosta, el 24 de septiembre de 2015, para la Comisión Primera del Senado, en la audiencia pública del actual Acto Legislativo 01 de 2016.

²³⁶ Harihar Bhattacharyya, *India: los derechos del pueblo Bodo dan un paso hacia adelante*. En: Revista Federaciones, Vol. 4 No. 3 / marzo de 2005. “Después del Acuerdo, la Ley del Consejo Autónomo de Bodoland fue aprobada por la Asamblea Legislativa Assamesa en 1993. Sin embargo, como resultado de la considerable oposición de varias organizaciones Bodo, nunca se llevaron a cabo las elecciones para constituir ese organismo. La manzana de la discordia fueron las 515 aldeas adicionales que una sección de los Bodo había reclamado y el Gobierno de Assam se había negado a incluir en el área con el argumento de que los Bodo no constituían más del dos por ciento en esas aldeas.” P. 17.

²³⁷ Acosta Juana, Intervención ante el Congreso de la República, con base en el índice de Peace Accord Matrix. Universidad de Notre Dame, de cuya tabla se puede extraer la siguiente información: India, Memorandum of Settlement (Bodo Accord), Feb 20 1993. Implementation score 1993: 23,52941%, 1994: 23,52941%; 1995: 23,52941%.

²³⁸ *Ibidem*. “El movimiento Bodo se hizo cada vez más violento después de 1993, los Tigres de Liberación de Bodolandia tomaron el mando. En 2003 el Gobierno de India, el Estado de Assam y los Tigres de Liberación de Bodolandia —en representación de los Bodo— firmaron el segundo acuerdo para un Consejo Territorial Bodo autónomo con competencia similar a la del consejo original pero con una mayor autonomía bajo el Sexto Anexo de la Constitución de la India. (...) Las elecciones para formar el consejo se programarían para los primeros seis meses, contados a partir de marzo de 2003, cuando los Tigres de Liberación de Bodolandia se transformarían en un partido político para competir en las elecciones. (Cabe señalar que los Tigres entregaron las armas y el consejo provisional fue formado en diciembre de 2003.)” P. 18.

compromisos, a los 5 años tan sólo se había avanzado el 53,7%. La ONG Amnistía Internacional, evidenciando lo sucedido manifestó:

“El Protocolo de Lusaka lo firmaron el gobierno angoleño y la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) el 20 de noviembre de 1994 en Lusaka, Zambia. En virtud de este acuerdo, la ONU aceptó establecer una nueva operación de mantenimiento de la paz en Angola. UNAVEM III quedó establecida en virtud de la Resolución 976 del Consejo de Seguridad de la ONU del 8 de febrero de 1995. Al cumplirse el primer año de UNAVEM III, el Consejo de Seguridad decidió ampliar su mandato sólo tres meses, en lugar de los seis que recomendaba el Secretario General de la ONU. Esta decisión reflejaba la creciente impaciencia de la comunidad internacional ante los lentos progresos del proceso de paz. Existe el riesgo de que la ONU se retire de Angola si no se producen avances reales de aquí al 8 de mayo, fecha en que se revisará el mandato de UNAVEM III. Si eso ocurre, las perspectivas de restablecimiento de la paz y de respeto a los derechos humanos sufrirán un largo estancamiento.”²³⁹

La falta de implementación del acuerdo generó en los años subsiguientes el recrudecimiento de la guerra, “[l]a reanudación de los combates provocó el desplazamiento de cientos de miles de angoleños y un auténtico desastre humanitario. Millares de soldados desmovilizados encontraron serias dificultades al retornar a sus aldeas de origen, ante las escasas perspectivas de empleo en los pueblos rurales pequeños y la lenta llegada de la ayuda económica.”²⁴⁰ Esta situación siguió empeorando hasta que en el año 2002 se logró firmar un nuevo acuerdo, que gracias a las lecciones aprendidas se implementó de la forma más celeré posible. “tan solo en el primer año se logró implementar el 68,42% lo que explica, en parte, su éxito.”²⁴¹

c) En el caso de Senegal, se firmó el primer acuerdo de paz en diciembre de 2004. Sin embargo, las dificultades y demoras en cumplir los compromisos y avanzar en la implementación hicieron que éste fracasara.²⁴² Según la matriz de la Universidad de Notre Dame, la implementación del acuerdo, no solo fue

²³⁹ Amnistía Internacional, *ANGOLA El Protocolo de Lusaka El futuro de los derechos humanos*, (AI: AFR 12/02/96/s) Consultado del sitio de internet: <http://www.derechos.net/amnesty/doc/africa/angola1.html>

²⁴⁰ Demurtas Barbara, *Angola, futuro y libertad*. P. 40. Consultado de: https://books.google.com.co/books?id=mOOP05-jN6MC&pg=PA39&lpg=PA39&dq=protocolo+de+paz+de+lusaka&source=bl&ots=d_5OVUqRQ8&sig=VkBYOsAeFAJR06yrFDFocf2kKLU&hl=es&sa=X&ved=0ahUKEwiykMGS_5LVAhVIBSYKHQAdBk4Q6AEIXTAI#v=onepage&q=protocolo%20de%20paz%20de%20lusaka&f=false

²⁴¹ Acosta Juana, ídem.

²⁴² Tomás Jordi, *¿Nuevas estrategias para viejas esperanzas? Escepticismo y paciencia en el proceso de paz de Casamance*. En: *Análisis*. P. 100. “En diciembre de 2007, el conflicto de Casamance, que opone a los independentistas casamanceses y el Gobierno senegalés, cumple 25 años. Han pasado tres años desde que, en diciembre de 2004, el presidente senegalés, Abdoulaye Wade, y el abbé Augustin Diamacoune, el líder histórico del MFDC (Mouvement des Forces Démocratiques de Casamance), firmaron un acuerdo de paz. Sin embargo, este acuerdo no fue suscrito por todos los independentistas y, de hecho, la violencia ha continuado en algunas zonas de la región, como muestran el asesinato, en enero de 2006, del subprefecto de Diouloulou o, a finales del mismo año, el del presidente del consejo regional de Ziguinchor, El Hadj Oumar Lamine Badji.” Consultado en: http://www.novaafrica.net/documentos/archivo_NA22/07NA22.Tomas99-116.pdf

lenta sino que en el tercer año retrocedió, del 33 al 25%, de tal forma que cinco años después de la firma, no se había podido pasar del 30% en el avance. El fracaso del proceso hizo necesario realizar un nuevo acuerdo en el año 2012.

Ejemplos de éxito en la consolidación de la paz, que fueron considerados por esta Corte en la sentencia C-699 de 2016²⁴³ dan cuenta de la importancia de la implementación célere de los acuerdos, así: a) En el acuerdo de Bosnia y Herzegovina de 1995 el Estado logró implementar el 72% del acuerdo de paz tan solo en dentro del primer año siguiente a la firma. Los acuerdos implicaban llevar a cabo reformas legales y constitucionales para su implementación y el logro de la paz. En el primer año se adelantaron todas las reformas legislativas, y en el segundo se culminaron por completo las reformas constitucionales. Pese a las grandes dificultades que implicaron las reformas y los debates en torno a las complejidades del proceso, el acuerdo se implementó y desde entonces, pese a las grandes dificultades que tiene el Estado Bosnio por su conformación multiétnica, no ha habido nuevos enfrentamientos bélicos.²⁴⁴ b) En el Salvador, “*además de ser un caso de éxito en la consolidación de la paz, es una muestra de la importancia de la agilidad en la implementación*”.²⁴⁵ Al segundo año, ejecutó el 68,05% de los acuerdos a los que se llegó en el marco de las negociaciones.²⁴⁶ La implementación de los acuerdos del Salvador²⁴⁷ requería de reformas constitucionales. Al primer año, más de la mitad de este punto se había cumplido y al segundo año se cumplió de forma completa. c) Irlanda del Norte es un ejemplo particularmente relevante, porque utilizó mecanismos de *fast track* para adelantar con prontitud las reformas constitucionales y legales pertinentes para la implementación del acuerdo. El éxito de la medida se evidencia en que en el primer año se realizaron todas las reformas normativas necesarias, llegando a este punto del acuerdo se cumplió por completo y actualmente es el uno de los países que más ha avanzado en el proceso general de implementación.

Las razones por las cuales la celeridad en el tiempo de implementación se convierte en un aspecto de vital importancia para el éxito del proceso de paz son diversas, pero en general, han sido identificados algunos factores que pueden clasificarse así:

²⁴³ Corte Constitucional, Sentencia C-699 de 2016 “(v) los procedimientos de curso rápido (fast track) se han usado en otros países con fines de implementación de medidas para garantizar la paz, como ocurrió luego del proceso de desarme del IRA en Irlanda.”

²⁴⁴ Montiel Oliveros Alicia, Kleinschmidt Jochen. *Los Acuerdos de Dayton y la disfunción del pos-conflicto en Bosnia y Herzegovina*. En: EAFIT, Blogs, 17 de septiembre de 2015. “Aunque los Acuerdos de Dayton permitieron una estabilización rápida del conflicto militar – es decir, hasta hoy en día no hubo una reanudación del conflicto armado en Bosnia y Herzegovina – surgieron varios puntos problemáticos que tienden a deslegitimizar el Estado de Bosnia: Los acuerdos tácitamente legitimaron los resultados de la llamada ‘limpieza étnica’: Realmente no se trata de un Estado multicultural, pero de varias zonas monoculturales bajo un mismo sistema político. No están dadas las condiciones para construir una identidad multicultural.”. Consultado en: <http://blogs.eafit.edu.co/gris/?p=450>

²⁴⁵ Juana Acosta, ídem.

²⁴⁶ de Peace Accord Matrix. Universidad de Notre Dame, “El Salvador Chapultepec Peace Agreement, Jan 16 1992 1992 56,94444%; 1993 68,05556%.”

²⁴⁷ Los Acuerdos de Paz de Chapultepec fueron un conjunto de acuerdos firmados el jueves 16 de enero de 1992 entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en el Castillo de Chapultepec, México, que pusieron fin a doce años de guerra civil en el país.

- a) Seguridad: el desarme, desmovilización y reintegración de los combatientes requiere agilidad para evitar los riesgos de seguridad, puesto que en la medida en que comienzan a desarmarse se crea una situación de tensión que incrementa los riesgos de volver al conflicto. *“Cuantas menos armas tienen, más vulnerables se sienten. Cuanto más vulnerables se sienten, más sensibles se muestran a las posibles violaciones y transgresiones, y cuanto más sensibles son a las violaciones y transgresiones, menos dispuestos se encuentran a cumplir con su parte del acuerdo”*.²⁴⁸
- b) La confianza generada por las instituciones y las normas: la implementación rápida de las normas pactadas sobre participación democrática y garantías de no violencia, genera en los actores desmovilizados una confianza razonable sobre su seguridad. *“Se trata, en suma, de la aplicación de una estrategia no coercitiva – de construcción de confianza- que ha ido ganando terreno en el manejo de los conflictos armados intraestatales”*.²⁴⁹ Esta confianza alienta a continuar en el proceso, especialmente cuando las reformas permiten una participación democrática.
- c) El efecto nocivo de los boicoteadores: el profesor Stedman hace énfasis en la importancia que pueden tener aquellos que aprovechan el proceso para lograr intereses oportunistas, *“los ‘saboteadores’, entendidos como actores que quedan fuera de los acuerdos pactados o que se ven afectados por los mismos, buscan descomponer el incipiente sistema de implementación.”* Esto tiene efectos en dos vías, una primera frente a aquellos que se oponen al proceso, para lo cual el lapso de tiempo que transcurre en la implementación es una oportunidad de frustrar el proceso. Otros que buscan sacar provecho de las medidas de implementación, desdibujando su naturaleza y generando efectos nocivos en la estabilización de los acuerdos. Para Stedman, *“1) cualquier actor puede actuar de forma oportunista, no sólo los actores que fueron excluidos, y 2) el cumplimiento de los acuerdos requiere estrategias de diseño institucional y no sólo sobre el manejo específico de estos grupos”*.²⁵⁰

Esta situación es ampliamente reconocida y ha motivado que la comunidad internacional le manifieste al Gobierno colombiano la importancia de actuar con celeridad en la implementación del Acuerdo.

²⁴⁸ B. Walter (1999), 134, Tomado de: Zamudio Laura, *Pacificadores Vs. Oportunistas, la difícil implementación de un acuerdo de paz. El caso del Salvador (1992 -1994)*.

²⁴⁹ Al respecto: Ottaway Mariane, *think Again: National Building* EN: Foreign Policy Magazine, Carnegie Endowment for International Peace. Consultado en: <http://www.ceip.org/gfiles/publications>

²⁵⁰ S. Stedman y D. Rotchild, *The Challenger or strategic coordination: Containing opposition an sustaining implementation of peace Agreements in Civil Wars*, International Peace Académie, 1-28, citado en: Zamudio Laura, *Pacificadores Vs. Oportunistas, la difícil implementación de un acuerdo de paz. El caso del Salvador (1992 -1994)*.P. 25.

En su comunicado en diciembre de 2016, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon, manifestó: *“La ratificación del Acuerdo constituye un hito importante en el proceso de paz que reafirma las esperanzas de todos los colombianos por un futuro de paz y prosperidad después de décadas de conflicto. El Secretario General espera que todos los esfuerzos se dirijan rápidamente al arduo trabajo de implementación del acuerdo, con especial énfasis en poner fin a la violencia y traer los beneficios de la paz a las regiones y a las comunidades vulnerables más afectadas por el conflicto.”*²⁵¹

En junio de 2017, el actual Secretario General de las Naciones Unidas ha seguido con atención el proceso de implementación, y recientemente se manifestó alentando a la continuidad de los esfuerzos en esa tarea. *“El Secretario-General considera alentador el progreso realizado en la implementación del acuerdo de paz en Colombia, en particular con respecto a la finalización de la entrega ayer del primer 30 por ciento de las armas individuales de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) a la Misión de Naciones Unidas. El Secretario-General exhorta ambas partes a continuar avanzando hacia mayores progresos en la implementación de sus respectivos compromisos plasmados en el acuerdo de paz y reitera la disposición de las Naciones Unidas para continuar apoyando el proceso de paz, según sea requerido.”*²⁵²

Por lo tanto, no cabe duda de que la celeridad en las medidas destinadas a la implementación del Acuerdo es una condición indispensable para lograr la consolidación de la paz. Todos los factores identificados por la doctrina entran en juego en el caso colombiano y generan riesgos que solo pueden ser superados si el Estado actúa de forma ágil, promoviendo seguridad, confianza y debilitando las posibilidades de que terceros afecten nocivamente las condiciones necesarias para lograr la paz. Esta celeridad no solo ha sido reconocida por la doctrina y por las instancias internacionales, sino que esta misma Corte ha dado cuenta de ello en sus pronunciamientos. Por lo tanto, exigir una argumentación sobre la necesidad de acudir a una vía expedita para proferir las normas destinadas a la implementación del Acuerdo, es una postura desprovista de sentido, que contradice la jurisprudencia y desconoce la evidencia.

3. La integralidad del proceso de paz

Una posible vía argumentativa para sustentar que se hace necesario revisar la “estricta necesidad” de cada medida en que se haga uso de las competencias del Acto Legislativo 01 de 2016, es suponer que la diferencia en las materias

²⁵¹ Declaración del portavoz del Secretario General de las Naciones Unidas sobre Colombia, Nueva York, 1 de diciembre de 2016. Resaltado fuera del original. Consultada de la página de internet: <http://www.co.undp.org/content/colombia/es/home/presscenter/pressreleases/2016/12/01/declaracion-atribuible-al-portavoz-del-secretario-general-de-naciones-unidas-sobre-colombia.html>

²⁵² Declaración del Portavoz del Secretario General sobre Colombia, Nueva York 8 de junio de 2017. Resaltado fuera del original. Consultado de: <https://colombia.unmissions.org/declaracion-atribuible-al-portavoz-del-secretario-general-sobre-colombia-5>

de cada norma hace necesario analizar y valorar la urgencia de cada una de ellas de forma separada.

El problema de este argumento es que desconoce la naturaleza integral del proceso de justicia transicional en Colombia. La integralidad del proceso gira en torno a dos aspectos. El primero, en cuanto el proceso de paz en Colombia no se concentra en un solo asunto (como podría ser la amnistía), sino en todos los elementos necesarios para la consolidación de la paz, incluyendo reformas institucionales y reformas destinadas a generar los cambios indispensables para la sostenibilidad de los efectos. El segundo significa que todas las medidas conexas con los acuerdos, son igualmente esenciales para el logro de la paz. Por lo tanto el proceso es uno solo y las medidas son inescindibles, con lo cual se evita, justamente, la desarticulación del proceso y el incumplimiento de ciertos aspectos del Acuerdo. Esto genera confianza en las partes y evita que se desfigure lo pactado.

El proceso colombiano hace por lo tanto parte del enfoque integral de la justicia transicional, que ha alcanzado un considerable nivel de aceptación en los últimos años. En su informe del 2004 sobre el *“Estado de Derecho y la Justicia de Transición en las Sociedades que sufren o han sufrido conflictos”*, el Secretario General de las Naciones Unidas describe la justicia de transición como una *“variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación”* (párr. 8). En la introducción del escrito, señala el Secretario: *“Justicia, paz y democracia no son objetivos mutuamente excluyentes sino más bien imperativos que se refuerzan uno al otro. Para avanzar hacia la consecución de los tres objetivos en las frágiles situaciones posteriores a los conflictos se requieren una planificación estratégica, una integración cuidadosa y una secuencia sensata de las actividades. De nada servirá centrarse exclusivamente en una determinada institución o desestimar a la sociedad civil o a las víctimas”*. Sobre el asunto de la integralidad señala el informe que *“23. Nuestra experiencia confirma que un planteamiento poco sistemático del Estado de derecho y la justicia de transición no arrojará resultados satisfactorios en una nación devastada por la guerra y marcada por las atrocidades. Las estrategias relativas al Estado de derecho y a la justicia, para ser eficaces, deben ser cabales y dar participación a todas las instituciones del sector de la justicia, tanto oficiales como no oficiales, en el desarrollo y la aplicación de un plan estratégico para el sector, controlado y dirigido desde el país.”*²⁵³

Según lo señaló el Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2012, *“La justicia transicional implica la articulación de una serie de medidas, judiciales o extrajudiciales, y puede abarcar el enjuiciamiento de personas, el resarcimiento, la búsqueda*

²⁵³Organización de las Naciones Unidas, Consejo de Seguridad. 2004. El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos, UN/DOC/S/2004/616. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

de la verdad, la reforma institucional, la investigación de antecedentes, la remoción del cargo o combinaciones de todas las anteriores, tal como ha reconocido el propio Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”.

Para el Relator, la práctica ha demostrado que las iniciativas aisladas y fragmentarias de procesos de paz, no logran resultados permanentes en la estabilidad de la transición. No basta con la justicia penal. *“Si se desarrollan en forma aislada, ni siquiera los procesos más rigurosos de búsqueda de la verdad son equiparados a justicia, ya que la revelación de la verdad no satisface plenamente la necesidad de una reparación adecuada. La justicia no solo obliga a conocer los hechos sino que también requiere actuar sobre la verdad descubierta. Del mismo modo, las reparaciones sin enjuiciamiento, la búsqueda de la verdad o la reforma institucional son fácilmente interpretables como intentos de comprar la aquiescencia de las víctimas. Por último, las medidas de reforma de las instituciones, como la investigación de antecedentes y depuración del personal, también resultarán insuficientes a falta de los demás mecanismos, tanto para hacer frente a las violaciones como para garantizar que no se repitan”*.²⁵⁴

En el mismo sentido se han pronunciado 5 de los 7 jueces de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, quienes, firmando en conjunto el voto concurrente del Juez García Sayán a la Sentencia sobre las Masacres del Mozote Vs. El Salvador (2012), sostuvieron:

“21. A partir del derecho internacional de los derechos humanos y, particularmente, de la Convención Americana, se pueden delinear algunos criterios fundamentales en la perspectiva de procesar estas tensiones, que en el fondo es la tensión entre justicia y reconciliación. 22. Un primer y obvio punto de partida es que la situación anómala y excepcional de un conflicto armado no internacional genera que pueden contarse por millares los nombres de los victimarios y, especialmente, de las víctimas. Esa situación excepcional suele demandar mecanismos de respuesta también excepcionales. La clave está en construir el ejercicio de ponderación que procese de la mejor manera esa tensión entre justicia y terminación del conflicto para lo cual se debe considerar varios componentes, tanto judiciales como no judiciales. Que se orienten, simultáneamente, en la búsqueda de la verdad, justicia y la reparación. Esto se debe a que las demandas derivadas de masivas violaciones, **las respuestas a las secuelas dejadas por el conflicto y la búsqueda de la paz duradera, demandan de los Estados y la sociedad en su conjunto la aplicación de medidas concurrentes que permitan el mayor grado de atención simultánea a esos tres derechos.** 23. En este contexto, los derechos de las víctimas a la verdad, la

²⁵⁴ Organización de las Naciones Unidas (ONU), Asamblea General. 2012. Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas. párr. 23

justicia y la reparación, deben ser entendidos como interdependientes. Solo la aplicación integrada de medidas en favor de las víctimas en todos esos ámbitos puede conseguir resultados eficaces y concordantes con el ordenamiento interamericano de derechos humanos. Así, la simple aplicación de sanciones penales, sin que ellas impliquen un serio esfuerzo de encontrar y decir la verdad en su conjunto, podría convertirse en un proceso burocrático que no satisfaga la pretensión válida de las víctimas de llegar a la mayor verdad posible. Por otro lado, el otorgamiento de reparaciones sin que se sepa la verdad de las violaciones ocurridas, y sin sentar condiciones para una paz duradera, sólo produciría un aparente alivio en la situación de las víctimas, pero no una transformación de las condiciones que permiten la recurrencia de las violaciones.”²⁵⁵

Por lo tanto, la fortaleza de un modelo de justicia transicional, está en la capacidad de dar respuesta a múltiples derechos y objetivos en juego, y ello solo se logra a partir de la integralidad del modelo y de la interdependencia de las diferentes medidas para lograrlo.

En el ámbito nacional, la Comisión Asesora de Política Criminal también se ha alineado con este enfoque al recomendar que *“en el caso colombiano, habida cuenta de la magnitud y complejidad del problema por resolver después de casi cincuenta años de conflicto armado interno, así como de la ponderación necesaria entre los valores de la justicia y la paz, [...] el modelo de justicia posconflicto que deberá acompañar eventuales negociaciones futuras entre el Estado y las guerrillas, deberá ser un modelo holístico que integre, entre otros, dispositivos de castigo, verdad y memoria, reparación integral y aun, reformas institucionales”*.²⁵⁶

En este sentido, como ya lo ha sostenido esta Corporación, existe una interrelación entre los diferentes elementos de la justicia transicional, que son fundamentales para lograr una paz verdadera:

“(i) la verdad será una condición para la paz si hace imposible denegar pasadas justicias; (ii) la verdad será una condición para la paz cívica mediante el screening de funcionarios y políticos que hayan colaborado con el régimen pre-transicional; (iii) la justicia transicional será una condición para la paz si satisface las demandas de retribución; (iv) la justicia distributiva será una condición de una paz duradera si determina las causas del conflicto; (v) justicia puede hacer evitar nuevos delitos pero hay que estimar si una paz a largo

²⁵⁵ Voto concurrente del juez Diego García-Sayán sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos caso masacres del Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador de 25 de octubre de 2012. Los Jueces y Juezas Leonardo A. Franco, Margarete May Macaulay, Rhadys Abreu Blondet y Alberto Pérez Pérez se adhirieron al Voto. Negritillas fuera del texto original.

²⁵⁶ Comisión Asesora de Política Criminal. 2012. Informe final. Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado colombiano. Bogotá: Comisión Asesora de Política Criminal. Párr. 231

plazo justifica prolongar el conflicto. Por su parte, existen también múltiples relaciones entre los elementos de la justicia transicional: (i) La justicia sirve a la verdad, pues es un producto de los trabajos ordinarios de la justicia, (ii) La verdad también sirve a la justicia identificando a los perpetradores; (iii) la verdad también es un instrumento para dar justicia a las víctimas”.²⁵⁷

La Corte Constitucional ya ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre el carácter integral del modelo de justicia transicional adoptado en Colombia. Así, En la Sentencia C-579 de 2013 sostuvo la Corte: *“Dentro del diseño integral de los instrumentos de justicia transicional derivados del marco jurídico para la paz, la Ley Estatutaria deberá determinar los criterios de selección y priorización, sin perjuicio de la competencia que la propia Constitución atribuye a la Fiscalía para fijar, en desarrollo de la política criminal del Estado, los criterios de priorización.”* Y finalmente concluyó *“9.1. , la Corte encontró que: si bien la demanda se dirigía contra la expresiones “máximos”, “cometidos de manera sistemática” y “todos los”, contenidas en el inciso cuarto del artículo 1º, estas se encuentran estrechamente vinculadas a un sistema integral de justicia transicional, por lo cual era necesario pronunciarse sobre la totalidad del inciso.”*²⁵⁸

En la Sentencia C-577 de 2014, al evaluar el Acto Legislativo 1 de 2012 sobre participación política de los desmovilizados dijo la Corte: *“parte de un proceso que tiene pretensiones de integralidad y, por tanto, resulta complemento de las medidas previstas para la investigación, sanción y juzgamiento de los máximos responsables en el artículo transitorio 66 de la Constitución, la participación en política es un elemento de naturaleza, condiciones y condicionamientos distintos de aquellos a los que se encuentra sometido el componente penal del marco transicional”*.²⁵⁹

La naturaleza integral del proceso de justicia transicional en Colombia tiene un efecto directo en la interdependencia de las diferentes medidas que lo componen, pues el proceso debe ser entendido como un todo armónico e inescindible, en el que cada medida está íntimamente relacionada con las demás y la afectación de una de ellas tiene consecuencias en todo el proceso. Esta premisa es fundamental a la hora de evaluar las medidas, porque la Corte no puede perder de vista que todas las herramientas destinadas al logro de la paz tienen un valor intrínseco por el aporte que hacen al proceso, pero también un valor extrínseco, por la relación que guardan con el sistema integral, de forma tal que su análisis no puede hacerse como si se tratara de medidas aisladas o independientes, porque se desnaturalizaría su verdadero sentido.

²⁵⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-579 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) citando a ELSTER, Jon: Justice, Truth, Peace: en: WILLIAMS, Melissa / NAGY, Rosemary / ELSTER, Jon: Transitional Justice, New York University Press, Nueva York, 2012, 83 y 84; CROCKER, David: El rol de la sociedad civil en la elaboración de la verdad, en: Justicia Transicional, en: MINOW, Martha / CROCKER, David / MANI, Rama: Justicia Transicional, Siglo del Hombre Editores; Universidad de los Andes; Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar, Bogotá, 2011, 124.

²⁵⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-379 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Negrilla fuera del texto original.

²⁵⁹ Corte Constitucional, Sentencia C-577 de 2014 (MP Martha Victoria SÁCHICA Méndez).

Por lo tanto, si la implementación del Acuerdo final debe realizarse con urgencia, y por ello fue reformada la Carta con el Acto Legislativo 01 de 2016, exigir un sustento sobre la estricta necesidad del uso de las competencias excepcionales, resulta totalmente redundante e inadecuado. El examen de conexidad de las medidas, con el que se establece la relación entre el Acuerdo y las normas proferidas no solo resulta pertinente y suficiente, sino que es además el que mejor se adapta al carácter integral del modelo de justicia transicional colombiano.

Por estas razones, no estoy de acuerdo con la realización de un examen de estricta necesidad a los Decretos Ley dictados por el Presidente de la República en uso de las facultades conferidas por el Acto Legislativo 01 de 2016.

Fecha ut supra,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada