

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA

Ibagué, trece (13) de noviembre de dos mil dieciocho (2018)

Radicación: 73001-23-33-002-2018-00533-00

Acción: CONSTITUCIONAL DE TUTELA

Accionante: JHONIER RUBIANO RODRIGUEZ Y OTROS.

Accionado: PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA - MINISTERIO DE HACIENDA -
MINISTERIO DE EDUCACIÓN

El señor Jhonier Rubiano Rodríguez, en nombre propio, presentó demanda de tutela ante ésta Corporación contra el Presidente de la República – Ministerio de Hacienda – Ministerio de Educación, para que le sean amparados sus derechos fundamentales a la educación en condiciones óptimas y eficientes, dignidad humana e igualdad. En consecuencia, solicita se acceda a las siguientes:

Pretensiones

El actor en el escrito de tutela solicita que:

1. *“Se tutelen los derechos a la educación en condiciones óptimas y eficientes, dignidad humana e igualdad y los demás que se encuentren como vulnerados.”*
2. *“Que por parte del Gobierno Nacional, se asigne de manera inmediata los recursos suficientes a la Universidad Pública para la eliminación del déficit, y para que se pueda culminar satisfactoriamente el presente semestre académico.*
3. *“Que a partir de la aprobación y ejecución del presupuesto del año 2019 en adelante se les asignen a las Universidades Publicas los recursos necesarios para su correcto funcionamiento y mejora de su infraestructura”.*

Fundamentos fácticos.

La accionante expresó como hechos los siguientes:

“PRIMERO: La Universidad Pública, es el instrumento que permite que la mayor cantidad de personas de la población de bajos recursos tengan acceso a la educación superior, lo cual permite eliminar las barreras sociales y facilitar que la población mejore sus condiciones de vida.

SEGUNDO: A pesar de la importancia que ella reviste ha sido despreciada por los sectores gubernamentales, que por medio de sus políticas en el transcurrir del tiempo ha venido disminuyendo los recursos para la financiación de la misma, con lo cual incumple su deber constitucional de garantizar el derecho a la educación.

TERCERO: En el caso particular, la Universidad del Tolima no ha sido ajena a esas políticas, lo cual ha llevado a que año tras año arrastre un déficit que en estos momentos alcanza cerca de

12 mil millones de pesos.

CUARTO: *Esta crisis presupuestal conllevó a la clausura de múltiples semilleros de investigación científica, a un déficit de docentes de planta, a una precaria y obsoleta infraestructura física, a la reducción de programas de bienestar, y al desmejoramiento de su calidad, además, no se cuenta con un buen material bibliográfico para el uso de la comunidad educativa.*

Actuación procesal.

La solicitud de amparo constitucional fue presentada en la Oficina de Reparto de la Administración Judicial de Ibagué el día 29 de octubre de 2018, la cual mediante acta de reparto individual le correspondió dar trámite al Tribunal Superior de Distrito Judicial de Ibagué, Sala Civil-Familia, Magistrado Ponente, Dr. Luis Enrique González Trilleras; De conformidad, con lo reglamentado en el artículo 1 del Decreto 1834 de 2015 que modificó el artículo 2.2.3.1.3.1 del Decreto 1069 de 2015, por medio de auto del 30 de octubre de 2018, proferido por el Dr. Luis Enrique González Trilleras dispuso la remisión inmediata para los fines del caso, pues fue el suscrito Magistrado el primero en avocar conocimiento.

Mediante auto interlocutorio del 1 de noviembre de 2018¹ se avocó conocimiento de la presente demanda de tutela, se ordenó vincular al Dr. Jorge Mario Eastman quien funge como Director del Departamento administrativo de la Presidencia de la República; se negó la medida provisional solicitada por la actora; se ordenó oficiar al Dr. Jorge Mario Eastman - Director del Departamento administrativo de la Presidencia de la República, al Dr. Alberto Carrasquilla Barrera - Ministro de Hacienda y Crédito Público, y a la Dra. María Victoria Angulo González - Ministra de Educación, para que se sirvieran informar al Despacho respecto de los hechos, los cuales, hace alusión el escrito de tutela, para que presenten todos los documentos y medios probatorios referidos a los mismos, por ultimo concedió un plazo de dos (2) días para dar respuesta a las órdenes contenidas.

Bajo proveído fechado 1 de noviembre de la presente anualidad, se ordenó vincular y oficiar a la Dra. Gloria Amparo Alonso Másmela - Directora del Departamento Nacional de Planeación, Dr. Ernesto Macías Tovar - Presidente del Senado, Dr. Alejandro Carlos Chacón - Presidente de la Cámara de Representantes, Presidentes de las Comisiones Tercera y Cuarta del Senado y de la Cámara de Representantes de la República - Dr. Rodrigo Villalba Mosquera, Dr. Miguel Amín Escaf, Dr. Oscar Darío Pérez Pineda, y Edgar Alfonso Gómez Román, para que se sirvieran informar al Despacho respecto de los hechos, los cuales, hace alusión el escrito de tutela, para que presenten todos los documentos y medios probatorios referidos a los mismos, por ultimo concedió un plazo de dos (2) para dar respuesta a las ordenes contenidas.

Posterior a ello, y con auto de igual fecha al anterior, se solicitó de manera oficiosa a las autoridades accionadas, la remisión de un cuadro analítico, y explicativo del comportamiento del gasto social para el sector educativo que ha sido dispuesto para las Universidades Publicas en General y para la Universidad del Tolima en particular.

¹ Visible a folios 10 al 13 vto. del expediente

Así mismo, mediante auto del 8 de noviembre del 2018², se ordenó vincular al Departamento del Tolima, representado por el Gobernador Oscar Barreto Quiroga, según lo dispuesto en el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991 y la urgencia que el caso amerita, para que en el término de la instancia remitan “*el cuadro analítico, y explicativo del comportamiento del gasto social para el sector educativo que ha sido dispuesto para las Universidades Públicas en General y para la Universidad del Tolima en particular*”, en el mismo proveído se les ofició a los señores rectores de la Universidad Nacional de Colombia y la Universidad de Córdoba para que rindan el informe anteriormente mencionado.

Por último, mediante proveído del 8 de noviembre de 2018, se ordenó realizar la acumulación de los siguientes procesos, 73001-23-33-002-2018-00532-00, 73001-23-33-002-2018-00534-00, 73001-23-33-002-2018-00535-00, 73001-23-33-002-2018-00569-00, 73001-23-33-002-2018-00565-00, 73001-23-33-2018-002-00566-00, 73001-23-33-2018-002-00567-00, 73001-23-33-002-2018-00568-00, 73001-23-33-002-2018-00570-00, 73001-23-33-002-2018-00571-00, 73001-23-33-002-2018-00572-00, 73001-23-33-002-2018-00573-00, 73001-23-33-002-2018-00574-00 y 73001-23-33-002-2018-00575-00 al proceso de la referencia; por último se evidencia las respectivas notificaciones de los autos mencionados a folios 57 al 248.

Del informe rendido por las entidades accionadas.

Departamento Nacional de Planeación.

Mediante escrito allegado el 2 de noviembre de los corridos a la bandeja de entrada del correo de la secretaria de este Tribunal, la entidad vinculada rindió el respectivo informe en los siguientes términos:

Respecto de los hechos y pretensiones expuestas en la acción de tutela, el Departamento Nacional de Planeación no es responsable de la presunta vulneración de los derechos fundamentales de la accionante y de los estudiantes de la Universidad del Tolima.

Solicita se declare la falta de legitimación por activa, conforme el artículo 86 de la Constitución Política, por cuanto la acción de tutela procede cuando se pretenda la protección de un derecho fundamental, cuando éste resulte vulnerado o amenazado por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública y no se disponga de un medio de defensa judicial eficaz.

Solicita se aplique el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991, conforme la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha establecido que la legitimación en la causa por activa constituye un presupuesto de la sentencia de fondo, en la medida en que se analiza la calidad subjetiva de las partes respecto del interés sustancial que se discute en el proceso de tutela; exigencia que supone que el derecho para cuya protección se interpone la acción sea un derecho fundamental propio del demandante y no de otra persona³.

La accionante manifiesta que actúa en nombre propio, sin embargo, no acredita su legitimidad para actuar, ni allega prueba siquiera sumaria del interés en el proceso de tutela, ya sea en su calidad de estudiante, docente, etc. De otro lado, señala que actúa en representación de los estudiantes de la universidad del Tolima, sin embargo, no

² Visible a folio 47 vto. del expediente

³ Sentencia T-086 de 2010; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, reiterada en Sentencia T-137/2017.

acredita que los estudiantes de esa institución a los cuales manifiesta representar, se encuentren en imposibilidad de reclamar por sí mismos la protección de los derechos fundamentales a la educación, igualdad y dignidad humana que presuntamente vulnerados.

La acción constitucional está relacionada con temas presupuestales de las universidades públicas, específicamente, de la universidad del Tolima. Sobre el particular, el artículo 86 de la ley 30 de 1992 establece que los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución, por tal razón atendiendo a las fuentes de financiación previstas por la Ley para la prestación del servicio de educación de las instituciones de educación superior y, con el objeto de evitar futuras nulidades, se hace necesaria la vinculación de la universidad del Tolima (entidad del orden departamental) y del Departamento del Tolima en el presente trámite.

En el caso que nos ocupa, se pretende que el Gobierno nacional asigne manera inmediata los recursos suficientes a la universidad pública para la eliminación del déficit que según se expone en la demanda presenta dicho ente y, para que, a partir de la aprobación y ejecución del presupuesto del año 2019 en adelante, se les asignen a las universidades públicas los recursos necesarios para su correcto funcionamiento y mejora de su infraestructura; aspectos frente a los cuales resulta improcedente la acción constitucional, toda vez que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que le está vedado al Juez constitucional impartir ordenes que impliquen el desembolso forzado e inmediato de partidas asignadas en el presupuesto de gastos, porque ello supondría coartar el espacio de discrecionalidad que la Constitución y la ley le confieren al ejecutivo para ejecutar el presupuesto, teniendo en cuenta que en tal operación intervienen variables determinantes como la priorización del gasto público y la disponibilidad de recurso, es decir, razones de oportunidad y conveniencia que inciden en el desembolso de apropiaciones fiscales.

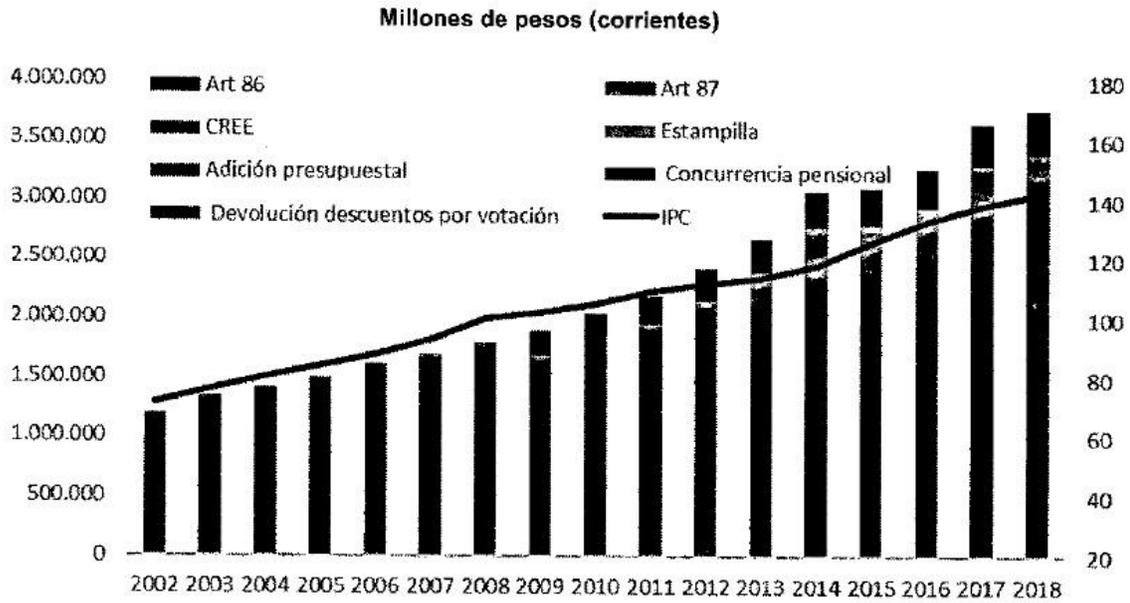
Señala que el Departamento Administrativo en ejercicio del principio de legalidad de la función administrativa, ha surtido las actuaciones administrativas pertinentes en el marco de sus competencias y, no es responsable de la presunta vulneración de los derechos fundamentales cuya protección se solicita a través de la acción constitucional de la referencia.

Con el fin de alcanzar las metas en términos de cobertura, pertinencia y calidad, el Gobierno nacional ha creado nuevas fuentes para mejorar los aportes a inversión de las IES públicas. Dentro de estas fuentes se tiene la destinación específica a educación superior de 40% de un punto porcentual del recaudo del CREE⁴, así como la aprobación en 2013 de la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia⁵. El flujo de estos recursos permitió superar el límite del crecimiento de las transferencias de la nación impuesto por la ley 30 de 1992 (Gráfico 1).

⁴ Si bien el CREE fue derogado por la Ley 1819 del 2016, a 2017 se cuenta con un saldo de 215.453 millones que corresponde al recaudo de 2016.

⁵ Los recursos provenientes de CREE se transfieren a todas las IES públicas del país, mientras que los de estampillas están restringidos a universidades (nacionales y territoriales).

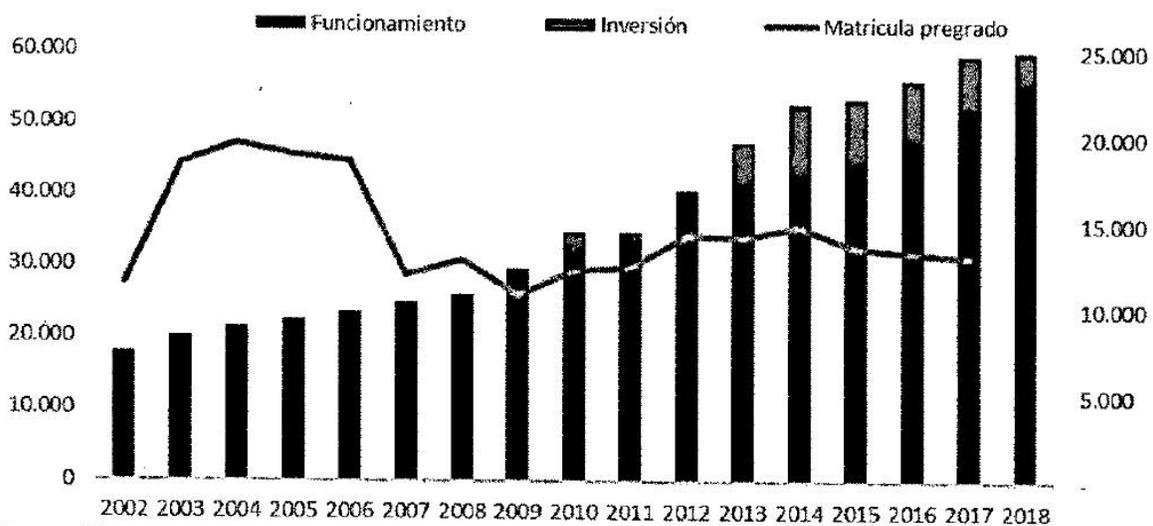
Gráfico 1. Transferencias de la nación a las IES públicas en el periodo 2002-2017



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018).

Específicamente, la Universidad del Tolima se creó como una entidad del orden departamental con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, a partir del Decreto 357 del 10 de marzo de 1955, amparado por la Ordenanza 26 del 16 de diciembre de 1954. Como universidad de orden territorial, recibe transferencias para funcionamiento e inversión de parte del Gobierno nacional⁶, que en 2018 alcanzaron un monto de 60,153 millones de pesos. A 2017, la Universidad reportó al Ministerio de Educación Nacional una matrícula en pregrado de 13.106 estudiantes, los cuales representan el 26% del total de la matrícula del departamento (Gráfico 2).

Gráfico 2. Transferencias de la nación y matrícula en pregrado de la Universidad del Tolima



Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2018) y SNIES, Ministerio de Educación Nacional

⁶ El componente de inversión de estas transferencias proviene de fuentes diferentes al artículo 86 de la Ley 30 de 1992, tales como CREE o la estampilla pro universidades.

En cuanto a las pretensiones formuladas por la accionante en su escrito, manifiesta que con base en el principio de legalidad, la entidad demandada no tiene dentro de las competencias establecidas en la Constitución Política, en la Ley y en el Decreto 2189 de 2017, priorizar el gasto y elaborar la propuesta de distribución de la cuota de inversión asignada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público a los diferentes sectores, dentro de los que se encuentra el Ministerio de Educación Nacional, como tampoco le corresponde la ejecución del presupuesto destinado a las instituciones de educación superior.

De la Universidad del Tolima.

Señala el señor Vicerrector de la Universidad del Tolima que, el problema financiero de las universidades públicas es estructural y creciente porque sus ingresos crecen a un ritmo menor que sus gastos. Esto es así porque la Ley 30 de 1993 estableció transferencias anuales incrementadas con bases en el IPC, en tanto sus gastos lo hacen a un ritmo superior: los estudiantes se multiplican, los docentes tienen cada vez más títulos e investigaciones y la población en postgrados vienen en aumento.

La crisis financiera de las universidades públicas obedece a una problemática estructural. Ahora bien, en lo particular, la universidad del Tolima, viene afrontando una crisis financiera que se agudizó en el año 2016, por lo que a partir de septiembre de ese año el Consejo Superior Universitario adoptó una serie de decisiones con el fin de fortalecer la institucionalidad, la recuperación de la estabilidad financiera y garantizar la adopción de medidas de contingencia necesarias para atender problemas de orden administrativo, gerencial y académico.

Con relación al régimen de financiación de la educación superior pública, la Ley 30 de 1992 determinó en el artículo 84 que *“El gasto público en la educación hace parte del gasto público social de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución Política de Colombia”* y tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. Para lograr los fines sociales y educativos de forma equilibrada, se requiere contar con la adecuada financiación por parte del Estado, de manera que se garanticen los medios para brindar una educación de calidad y relevancia social.

Las universidades estatales reciben anualmente del presupuesto nacional y de las entidades territoriales, recursos que mantienen un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993. No obstante, esta financiación no ha sido suficiente, pues no contempla el incremento en los costos derivados del crecimiento y evolución de las universidades, en otras palabras, los recursos solo se mantienen igual desde 1993, con igual número de estudiantes, programas académicos, cantidad de docentes y funcionarios administrativos, igual número de proyectos de investigación, profesores investigadores y el mismo nivel de formación de los docentes, entre otras variables.

La situación económica de la universidad del Tolima no difiere de las demás instituciones de educación superior pública, donde los gastos de funcionamiento (obligaciones laborales, pago de docentes, practicas estudiantiles, servicios públicos, etc.), se pagan con ingresos propios que provienen en su mayoría del pago de la matrícula, cuyo monto per cápita es inferior a un salario mínimo mensual vigente, toda vez que a este valor se le restan obligaciones legales como el descuento por votación, ley de aportes, becas, entre otros; y de otra parte, las transferencias que provienen de la Nación (Ley 30) y de la Gobernación del Tolima.

Durante las dos últimas décadas viene presentado déficit presupuestal, agudizándose en el período 2016 donde se llegó a situación crítica que conllevó a impagos y a medidas contingenciales que dan cuenta en el plan de saneamiento financiero liderado por el Doctor Omar Mejía al frente de la Dirección rectoral desde agosto de 2016; cuyo resultado fue la reducción del déficit de caja que en el 2016 se encontraba en 24 mil millones de pesos, a 8.700 millones en la vigencia 2017.

Manifestó que la consecución de los recursos para la financiación de la educación pública es una necesidad urgente y apremiante para la universidad del Tolima y para todas las universidades públicas del país. En esa medida, las acciones que se adopten y los aportes presupuestales que efectúe la Nación, teniendo en cuenta las actuales necesidades, redundaran en beneficio de la calidad académica, el mejoramiento de la infraestructura, el desarrollo tecnológico y científico; y en general, en el cumplimiento de los fines misionales de la universidad pública colombiana.

Concluye solicitando su desvinculación dentro de la presente acción de amparo constitucional, por cuanto se ha cumplido con garantizar la prestación del servicio de educación a todos sus estudiantes, dando correcta inversión y destinación a los recursos públicos propios y los otorgados por transferencias de la Nación. Luego la crisis de desfinanciamiento obedece a un tema estructural, siendo la consecución de mayores recursos para su funcionamiento y el mejoramiento de la calidad educativa, una responsabilidad exclusiva del gobierno nacional. (fls. 28 al 46)

Del Ministerio de Hacienda.

Después de realizar el comentario de la situación fáctica y el *petitum* contenido en el escrito de demanda constitucional, la entidad indicó que la acción de tutela no es el medio idóneo ni eficaz para controvertir las directrices del Gobierno Nacional en Materia del Gasto Publico, de igual manera no puede ser utilizada para interferir en decisiones generales, abstractas e impersonales confiadas por la Constitución Política a otras entidades Estatales, ni tampoco puede ser utilizada para “*sustituir al Gobierno Nacional en su función de formular y aplicar su política fiscal del Estado*”, situación la anterior por la cual solicita sea declarada la improcedencia de la presente acción.

Refirió que el modelo actual de financiamiento de la educación superior en Colombia está determinada por los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, lo cual advierte que el financiamiento de las universidades públicas, tanto nacionales como territoriales, concurre al Gobierno Nacional, las entidades territoriales, y las universidades con sus propios recursos, por ende la Nación *No* financia los costos de funcionamiento de las Universidades Publicas, si no que sus aportes constituyen una de las fuentes de financiación, los cuales son asignados de forma global.

En este sentido expuso en cuadro comparativo que se evidencia a continuación los aportes asignados a las Universidades Publicas para los periodos 1993 a 2018, en donde asegura que el crecimiento anual promedio de estas asignaciones corresponden a un 12.2%, el cual es superior a la inflación del 6.8%, concluyendo que la Nación ha asignado recursos en 5.4 puntos porcentuales por encima de lo mínimo establecido en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992:

Sentencia de 1ª Instancia
 Radicado: 73001-23-33-002-2018-00533-00
 Accionante: Jhonier Rubiano Rodríguez y Otros.
 Accionado: Presidente de la República – Ministerio de Hacienda – Ministerio de Educación

APORTES ASIGNADOS A UNIVERSIDADES PUBLICAS EN EL PGN EN EL PERIODO 1993-2018
 (Cifras en millones de pesos)

AÑOS	FUNCIONAMIENTO					INVERSION				SERVICIO DEUDA	TOTAL	Var. %		
	Art.86 Ley 30/92	Concurrencia Pensiones Ley 1371/09	Ley 403/97, Ley 815/03	Art.87 Ley 30/92	SUBTOTAL	Art.86 Ley 30/92	Ley 1324/09	Ley 1607/12, Ley 1739/14, Impuesto CREE 1/	Estampilla Ley 1697 del 20-12-2013, Decreto 1050 del 05-06-2014			SUBTOTAL	Del Total	IPC
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1+4)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)=(6+9)	(11)	(12)=(5+10)	(13)	(14)
1993	202,866				202,866	5,834				5,834	293	208,999	37.8%	22.60%
1994	275,663				275,663	12,248				12,248	95	288,008	30.9%	22.59%
1995	359,886				359,886	17,124				17,124	98	491,332	30.3%	19.46%
1996	467,894				467,894	23,339				23,339	99	604,638	23.1%	21.63%
1997	577,284				577,284	25,915				25,915	99	604,638	23.1%	21.63%
1998	732,499			8,400	740,899	12,710				12,710	1,787	758,397	25.4%	17.68%
1999	876,204			0	876,204	34,613				34,613	1,684	912,501	20.3%	16.70%
2000	1,018,088			7,955	1,026,043	30,485				30,485	1,223	1,057,751	15.9%	9.23%
2001	1,117,839			7,006	1,124,845	40,034				40,034	1,468	1,188,370	10.3%	8.75%
2002	1,185,565			5,292	1,190,857	36,887				36,887	1,465	1,229,200	5.4%	7.65%
2003	1,330,334			6,597	1,336,931	39,100				39,100	1,468	1,377,520	12.1%	6.99%
2004	1,404,755			15,193	1,419,948	41,237				41,237	1,360	1,462,565	6.2%	6.49%
2005	1,489,575			17,150	1,507,126	42,808				42,808	1,131	1,551,060	6.1%	5.50%
2006	1,590,526			23,607	1,614,133	46,129				46,129	966	1,661,275	7.1%	4.85%
2007	1,679,678			26,441	1,706,155	48,271				48,271	730	1,755,157	5.7%	4.48%
2008	1,763,019			29,687	1,792,706	50,744				50,744	75	1,843,524	5.0%	5.69%
2009	1,729,544	193,640	13,621	13,592	1,950,398	54,085				54,085		2,004,483	8.7%	7.67%
2010	1,840,065	211,883	18,000	2,143	2,072,037	126,789	41,835			168,624		2,240,662	11.8%	2.00%
2011	1,880,248	218,240	26,919	16,849	2,142,156	58,593	45,409			104,402		2,246,558	0.3%	3.17%
2012	2,075,361	237,226	27,624	51,490	2,391,701	60,763	46,771			107,534		2,499,235	11.2%	3.73%
2013	2,207,495	255,329	28,452	32,186	2,523,463	62,586	47,759	150,735		261,080		2,784,542	11.4%	2.44%
2014	2,276,718	274,776	30,305	35,548	2,617,318	66,008	0	297,190		363,200		2,980,524	7.0%	1.94%
2015	2,383,509	285,420	31,214	42,308	2,742,851	67,388	0	220,234	50,000	338,222		3,081,073	3.4%	3.66%
2016	2,569,139	301,957	32,463	29,314	2,932,883	70,476	0	242,559	50,000	363,035		3,295,918	7.0%	6.27%
2017	2,877,684	327,434	34,573	24,463	3,264,354	81,840	0	161,590	72,052	315,481		3,579,835	8.6%	5.75%
2018 1/	3,075,557	338,308	35,956	19,205	3,469,025	84,295	0	70,000	74,214	228,508		3,697,533	3.3%	4.09%
Promedio Anual periodo 1993-2018	11.5%	6.4%	11.4%	4.2%	12.0%	11.3%	4.5%	-14.2%	14.1%	15.8%	-8.8%	12.2%	12.2%	6.8%

En este mismo sentido, la entidad demandada en cuadro anexo, informo sobre las apropiaciones presupuestales asignadas para los mismos periodos a la Universidad del Tolima, concluyendo que evidencia un crecimiento presupuestal del 11.6%, es decir, 4.9 puntos porcentuales por encima de lo mínimo establecido en el referido artículo de fijación presupuestal de la norma para la educación:

APORTES ASIGNADOS A UNIVERSIDAD DEL TOLIMA EN EL PGN - PERIODO 1993-2018
 (Cifras en millones de pesos)

AÑOS	FUNCIONAMIENTO				INVERSION				TOTAL	Var. %	IPC	
	Art.86 Ley 30/92	Ley 403/97, Ley 815/03	Art.87 Ley 30/92	SUBTOTAL	Art.86 Ley 30/92	Ley 1324/09	Ley 1607/12, Ley 1739/14, Impuesto CREE 1/	Estampilla Ley 1697 del 20-12-2013, Decreto 1050 del 05-06-2014				SUBTOTAL
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1+2+3)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)=(5+6+7+8)	(10)=(4+9)	(11)	(12)
1993	3,836			3,836					0	3,836		
1994	4,872			4,872					0	4,872	27.0%	22.60%
1995	6,094			6,094					0	6,094	25.1%	22.59%
1996	7,664			7,664					0	7,664	25.8%	19.46%
1997	9,156			9,156					0	9,156	19.5%	21.63%
1998	11,836		157	11,993					0	11,993	31.0%	17.68%
1999	13,805			13,805					0	13,805	15.1%	16.70%
2000	16,063		208	16,272					0	16,272	17.9%	9.23%
2001	17,278		149	17,427					0	17,427	7.1%	8.75%
2002	17,883		167	18,049					0	18,049	3.6%	7.65%
2003	20,106		156	20,262					0	20,262	12.3%	6.99%
2004	21,066		474	21,540					0	21,540	6.3%	6.49%
2005	21,703		833	22,536					0	22,536	4.6%	5.50%
2006	22,392		702	23,094					0	23,094	4.7%	4.85%
2007	23,799		1,147	24,946					0	24,946	5.7%	4.48%
2008	24,989		1,129	26,118					0	26,118	4.7%	5.69%
2009	28,666	680	448	29,794					0	29,794	14.1%	7.67%
2010	31,145	1,025	66	32,236	1,902	605			2,507	34,744	16.6%	2.00%
2011	31,848	1,668	516	34,032		698			698	34,730	0.0%	3.17%
2012	36,942	1,618	1,416	38,975		756			756	40,731	17.3%	3.73%
2013	39,080	1,890	859	41,829		741	4,768		5,509	47,337	16.2%	2.44%
2014	40,252	1,687	1,001	42,941			9,778		9,778	52,719	11.4%	1.94%
2015	42,128	1,529	1,133	44,790			8,075	547	8,622	53,412	1.3%	3.66%
2016	45,401	1,487	658	47,546			7,394	953	8,347	56,094	5.0%	6.77%
2017	50,736	1,116	668	52,510			4,998	2,071	7,069	59,579	6.2%	5.75%
2018	54,033	1,145	535	55,712			2,459	1,983	4,441	60,153	1.0%	4.09%
Promedio Anual periodo 1993-2018	11.2%	6.0%	6.3%	11.3%		7.0%	-12.4%	53.6%	7.4%	11.6%	11.6%	6.8%

Por último, indicó que de conformidad con lo señalado en los artículos 76 y 77 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en cualquier mes del año fiscal el Gobierno Nacional previo concepto del Consejo de Ministros, podrá reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones presupuestales, situación que para la vigencia 2018 al no percibir los suficientes ingresos evaluados y pronosticados, el Consejo de Ministros en sesión del 3 de abril de 2018, dispuso aplazar algunas apropiaciones pero que para las Universidades Públicas no solo no se les aplazo, sino que por el contrario se le asignaron recursos adicionales por \$100 mil millones.

Del Ministerio de Educación.

Señala que existe una improcedencia en la acción de tutela, en razón que el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 menciona como causal, la existencia de otros medios idóneos para la protección del derecho como lo es la acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política de Colombia, cuya finalidad es lograr la ejecución de las leyes y los actos administrativos.

Ahora bien, considera que la Constitución de 1991 plasma el principio de autonomía universitaria, desarrollado por la Ley 30 de 1992, la cual faculta a las instituciones de educación superior el derecho a modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, entre otras; deduciendo además, que lo que se pretende por la accionante requiere una serie de actuaciones administrativas tendientes al desembolso de los fondos que necesitaba la institución educativa para su cabal funcionamiento, procedimiento que se culmina con un acto administrativo de asignación presupuestal, de manera que las universidades reciben anualmente y están constituidas por aportes del presupuesto Nacional y de los entes territoriales, el cual se utiliza para el funcionamiento, inversión de infraestructura por los recursos y rentas propias de cada institución.

Así las cosas, concluye que el medio idóneo para exigir el cumplimiento de los mandatos contenidos en las leyes o actos administrativos es la acción de cumplimiento; de tal manera y en consideración al principio de planeación nacional y territorial en concurrencia con el de autonomía que se realiza la distribución del presupuesto general de la nación a las entidades de educación superior y el principio de sostenibilidad fiscal a partir del cual se limita la tutelabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales por conexidad con los fundamentales.

De la Comisión Tercera del Senado.

A través del Presidente de la Comisión Tercera del Senado, Dr. Rodrigo Villalba Mosquera, la entidad vinculada indicó el trámite por medio del cual el proyecto del Presupuesto General de la Nación para la próxima vigencia, por ende expuso que de conformidad a la Constitución, la Ley 5ª de 1992, y el Decreto Ley 111 de 1996, corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en representación del Gobierno Nacional, presentar el proyecto 10 días después del 20 de julio de cada año, a la Cámara de Representantes.

Con lo anterior, para la vigencia fiscal 2019 la entidad obligada presentó el 27 de julio de 2018 el proyecto de Ley para la vigencia mencionada, es decir del 1 de enero del 2019 al 31 de diciembre de la misma anualidad; después de publicado en la gaceta No.

568 y 052, inicio el primer debate en las comisiones conjuntas III y IV del Senado y la Cámara de Representantes a partir del 21 de agosto de 2018 hasta el 24 de septiembre, en desarrollo de la sesión del 5 de septiembre, las comisiones económicas del Senado y Cámara de Representantes, en sesión conjunta y en atención a la propuesta del Ministerio de Hacienda. Fiaron el monto definitivo del presupuesto para el 2019 en \$258,9 billones.

Posteriormente, el 17 de octubre se adelantó en las sesiones plenarias, la discusión y aprobación de la Ley del Presupuesto General de la Nación para la vigencia del año 2019 en segundo y tercer debate, convirtiéndose así en Ley de la República, y cumpliéndose con los presupuestos legales del procedimiento para la ley del presupuesto; anexo además los documentos del procedimiento antes descrito, demostrando con ello la legalidad del mismo.

De la Comisión Cuarta del Senado.

A través del Senador, Dr. Miguel Amin Escaf, la entidad vinculada rindió informe frente al proyecto de Ley No. - 052/18- Cámara -059/18 Senado, *“POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DEL CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2019”*, de conformidad con las competencias de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la Republica, así:

1. Trámite legislativo.

- De conformidad con la Constitución Política de Colombia; la Ley 5ª de 1992 y el Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto, corresponde al Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, presentar durante los diez días de cada legislatura ante la Secretaria General de la Honorable Cámara de Representantes, el Proyecto General del Presupuesto para la Vigencia del año siguiente.
- Antes del 15 de agosto de cada año, las Comisiones Económicas podrán resolver que el proyecto se ajusta o no a la Ley Orgánica del Presupuesto.
- Antes del 15 de septiembre de cada año, se deberá aprobar por las Comisiones Económicas el Monto definitivo.
- Corresponde al Presidente de la Comisión Cuarta de la Honorable Cámara de Representantes, presidir las Comisiones Económicas y a la Secretaria General de la Comisión coordinar los debates y citaciones, así como llevar el control de las respectivas actas correspondientes a las Sesiones de las mismas.
- En las Comisiones Económicas, se deberá realizar el estudio de este importante proyecto antes del 25 de septiembre de cada año y así se dará traslado a las plenarias de Senado y Cámara de representantes, quienes lo harán antes del 1 de octubre.
- Antes del 20 de octubre de cada año, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaaciones.
- Finalmente, si no se aprueba antes de la media noche del 20 de octubre registrará el proyecto presentado por el Gobierno Nacional incluyendo las modificaciones realizadas en primer debate.

2. Desarrollo del proyecto de la Ley No. 052/18 - Cámara -059/18 Senado, “POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y

RECURSOS DEL CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2019”.

- El 27 de julio del presente año, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, radico el proyecto de Presupuesto General de la Nación vigencia 2019, ante la Secretaria de la Honorable Cámara de Representantes.
- Este fue publicado en la Gaceta del Co
- ngreso No. 568/18.
- El 21 de agosto del presente año, la Comisión Cuarta del Honorable Cámara de Representantes convocó a las Comisiones Económicas de Senado y Cámara de Representantes a Sesionar Conjuntamente para realizar la respectiva presentación del proyecto de Ley.
- Los demás debates surtieron su trámite en las comisiones económicas de Senado y Cámara de Representantes los días 29 de agosto, 5, 12, 18, 20 y 24 de septiembre de 2018.
- Seguidamente el 17 de octubre de 2018, las Sesiones Plenarias tanto de la Honorable Cámara de Representantes como el Senado de la República, realizaron la discusión, votación y aprobación del proyecto de Presupuesto, surtiendo así los debates correspondientes. (Folios 119 al 121).

De la Secretaría General del Senado de la República.

Señala que el congreso de la república No tiene competencia para conocer de asuntos relacionados con lo requerido por la accionante en los términos de que es el encargado de hacer las leyes según lo estipulado en el artículo 150 de la Constitucional, de tal forma que solo le compete adelantar los procesos legislativos.

De igual forma en el numeral 7 del artículo 142 referente a las iniciativas Legislativas Privativas del Gobierno, es competencia exclusiva del Ejecutivo fijar las rentas nacionales y gastos de la administración, es decir, que los asuntos presupuestales solo los podrá conocer el Gobierno Nacional por conducto de sus ministros, de acuerdo a que corresponda.

Concluye, que el congreso de la República no es competente para conocer de requerimientos ni de las pretensiones del accionante, en la forma como la accionante lo requiere, es decir, mediante la figura de acción de tutela contra el Presidente del Senado de la República; reitera que le corresponde presentar una Iniciativa Legislativa presupuestal a la Rama Ejecutiva, con base en los parámetros establecidos Constitucional, Legal y Reglamentario.

Respuesta de la Cámara de Representantes.

La División Jurídica de la Cámara de Representantes, presentó respuesta a la demanda, vía correo electrónico, el 6 de noviembre de 2018, mediante el cual manifestó que procedía a contestar la acción de tutela, para lo cual objetó las pretensiones por considerar que existe carencia de objeto en relación con esa entidad, debido a que no es el ente público competente para atender las peticiones presentadas por la accionante.

Lo anterior en razón a que es facultativo del Gobierno Nacional la presentación del Presupuesto Nacional, conforme al artículo 346 de la Constitución Política, al igual que

le está prohibido al Congreso de la República aumentar las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno o incluir una nueva, si no es con la aceptación escrita del ministro del ramo.

Señaló que esa entidad recibió solicitudes allegadas por parte de las Universidades, de las cuales se dio traslado ante el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento de Planeación Nacional (D.N.P.), las cuales relacionó así:

- a) El 5 de septiembre de 2018, se recibió solicitud suscrita por la vicerrectora Administrativa y Financiera de la Universidad de Cundinamarca, la cual se remitió al Ministerio de Hacienda el 24 de agosto de 2018.
- b) Solicitud suscrita por el Presidente del Sistema Universitario Estatal, respecto de la cual la Secretaria de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente, dio traslado al Ministerio de Hacienda y al Departamento de Planeación Nacional el 5 de septiembre de 2018.
- c) Solicitud suscrita por el Rector de la Institución de Educación Superior ITFIP, respecto de la cual la Secretaria de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente, dio traslado al Ministerio de Hacienda y al Departamento de Planeación Nacional, el 19 de septiembre de 2018.

Sostuvo además que el Congreso de la República, a través de las Comisiones Económicas Conjuntas Terceras y Cuartas del Senado de la República y Cámara de Representantes, dentro del estudio del proyecto de ley *“por el cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre del año 2019”* dio participación a los interesados en el tema, invitando a la Ministra de Educación Nacional, a los Rectores de la Universidades Públicas y a la Directora General del ICFES.

Informó que participaron como invitados: el rector de la Universidad de Córdoba, el rector de la Universidad de Antioquia, el rector de la Universidad de Nariño, el Director Ejecutivo de las Entidades de Educación Superior, el Rector Tecnológico de Antioquia, el rector de la Universidades Tecnológicas de Santander y la Ministra de Educación Nacional, lo cual consta en las actas de la Comisión No. 003 del 5 de septiembre de 2018.

En este orden de ideas considera que la Cámara de Representantes no ha vulnerado derechos fundamentales a la actora, debido a que esa Corporación no es el ente público competente para atender las pretensiones, en razón a que el servicio público se encuentra reglado por competencias lo que le impide ejercer una función que la Constitución y la Ley no le permiten.

Por tales razones, concluyó que el objeto de amparo de la acción de tutela no corresponde a las facultades de esa Corporación, por lo que debe ser desvinculada de su trámite.

De la Gobernación del Tolima.

Dicha entidad allegó memorial el 14 de noviembre de 2018 (fls.250-253) manifestando que no ha vulnerado derecho fundamental alguno.

CONSIDERACIONES

Competencia.

En atención a lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 15 a 33 del Decreto 2591 de 1991, el Decreto 1382 de 2000 y el decreto reglamentario 1834 de 2015, esta Sala es competente para conocer en primera instancia de la presente acción de tutela⁷.

Problema jurídico.

Este Juez Colegiado se circunscribe en determinar si existe vulneración de los derechos fundamentales a la educación, a la dignidad humana y a la igualdad deprecada por parte del gobierno nacional con ocasión al déficit presupuestal que presenta la universidad pública, lo cual impide la culminación del semestre.

Pruebas.

Como primero téngase que la accionante, en su escrito tutelante no aporta pruebas por medio de las cuales quiera hacer valer las pretensiones consistentes en el amparo constitucional de los derechos fundamentales invocados, los cuales, a su parecer se encuentran en una transgresión.

Dentro del expediente obran los documentos que se relacionan a continuación aportados por las entidades vinculadas:

- Escrito de contestación de tutela por parte de la Universidad del Tolima, en el cual se evidencia los presupuestos de ingresos y de gastos para los periodos 2016 y 2017, comparado entre el presupuesto dispuesto definitivo y el ejecutado en la vigencia fiscal. (fls. 28 al 47 vto.)
- Escrito de contestación de tutela por parte de la Comisión Tercera del Senado de la República (Fl. 52 al 54)
- Escrito de contestación de tutela por parte de la Comisión Cuarta del Senado de la República (Fl. 48 al 50)

Aunado lo anterior, procede la Sala de decisión a determinar el marco jurídico y la identificación de las normas aplicables para el caso en concreto, por ende se dispone que:

De la acción de tutela.

La acción de tutela fue consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política como un mecanismo de defensa judicial para la protección de los derechos fundamentales en aquellos eventos en que hayan sido vulnerados o estén siendo amenazados por la acción o la omisión de una autoridad pública o un particular, de manera que el Juez Constitucional adopte las medidas tendientes a hacer cesar o evitar dicha la amenaza o vulneración.

El referido mecanismo tiene las características de ser preferente frente a las demás acciones, informal, sumaria y expedita, así como también que es un mecanismo subsidiario, procedente siempre y cuando no exista otro mecanismo judicial o recursos para la defensa de los intereses de la persona, a excepción de los casos en que se interpone como un mecanismo transitorio con el fin de evitar un perjuicio irremediable, con el cual

⁷ Decreto 1834 de 2015, artículo 2.2.3.1.3.3. Acumulación y fallo. juez de tutela que reciba las acciones tutela podrá acumular los procesos en virtud de la aplicación de los artículos 2.2.3.1. 1. y 2.2.3.1.3.2. del presente decreto, hasta antes dictar sentencia, para fallarlos todos en la misma providencia.

se pretende la protección actual, inmediata y concreta de los derechos fundamentales de una persona.

Principio de la informalidad de la acción de tutela.

La Corte Constitucional, de acuerdo con el principio de informalidad que goza la acción de tutela ha señalado que este mecanismo no está sometido a requisitos especiales ni fórmulas sacramentales que puedan implicar una prevalencia de las formas sobre la búsqueda material de protección de los derechos de las personas que la invocan. De modo explicativo, consignó que la tutela puede ser solicitada de manera verbal en caso de urgencia, o cuando el solicitante sea menor de edad, o no sepa escribir; no se requiere de apoderado judicial; y no es necesario citar el artículo en el que se encuentra la norma constitucional infringida, siempre que se identifique de manera suficiente cuál es el derecho que se considera amenazado o violado, y se narren los hechos que lo originan⁸.

De modo que este mecanismo judicial permite el acceso pronto, eficaz y oportuno del acceso a la administración de justicia, eliminando trabas procedimentales con el fin de que los ciudadanos cuenten con medios judiciales para garantizar la materialización de sus derechos fundamentales.

Carga de la prueba en la acción de tutela.

Sobre la temática en particular, el Alto Tribunal en materia constitucional ha manifestado que: *“un juez no puede conceder una tutela si en el respectivo proceso no existe prueba, al menos sumaria, de la violación concreta de un derecho fundamental, pues el objetivo de la acción constitucional es garantizar la efectividad de los derechos fundamentales, cuya trasgresión o amenaza opone la intervención del juez dentro de un procedimiento preferente y sumario.”*⁹

De manera que las aseveraciones de las circunstancias fácticas expuestas en el libelo introductorio, deben, siquiera sumariamente, ser acreditadas a fin de que el juez constitucional pueda inferir con plena certeza la verdad material que subyace con la solicitud de amparo constitucional¹⁰.

En sentencia T-131 de 2007, la Corte Constitucional se pronunció, afirmando que en sede de tutela opera el principio *“onus probandi incumbit actori”*, por lo que le es dado a la parte activa dentro del proceso probar lo que afirma en la acción, ello sin desconocer el principio de informalidad que le asiste a este medio de control.

No obstante lo anterior, la Corte ha señalado que existen situaciones excepcionales en las que se invierte la carga de la prueba, en virtud de las circunstancias especiales de indefensión en las que se encuentra el peticionario, teniendo la autoridad pública accionada o el particular demandado, el deber de desvirtuarla. De esta forma, se presumen ciertos los hechos alegados por el accionante hasta tanto no se demuestre lo contrario. Esto sucede por ejemplo en el caso de personas víctimas del

⁸ Ver, entre otras, sentencias T-585/05, T-227/06, C-889/02, T-594/99, T-389/97 y T-501/92.

⁹ Sentencia T-702 de 2000 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

¹⁰ Sentencia T-571/15 MP. María Victoria Calle Correa

desplazamiento forzado¹¹

Principio de la oficiosidad del juez de tutela.

Si bien uno de los rasgos característicos de la acción de tutela es la informalidad, la Corte Constitucional ha señalado que: *“el juez tiene el deber de corroborar los hechos que dan cuenta de la violación de un derecho fundamental, para lo cual ha de ejercer las facultades que le permiten constatar la veracidad de las afirmaciones, cuando sea del caso”*¹²

Es pertinente ahondar en otro principio que rige la tutela, cual es la *oficiosidad*, en donde el juez constitucional toma un papel activo al interior del proceso, en la interpretación de la solicitud de tutela, además, cuenta con el deber de buscar los elementos probatorios que permitan el esclarecimiento de la verdad, los cuales son fundamento para tomar una decisión de fondo en procura de una protección real, efectiva e inmediata de los derechos fundamentales invocados.

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia T-571 de 2015, MP. María Victoria Calle Correa, ha expuesto:

“Tomando en consideración las características y principios señalados, la jurisprudencia constitucional ha concluido que, en principio, todas las acciones de tutela deberían ser admitidas, tramitadas y decididas de fondo por el juez competente, dado que lo que se encuentra en juego es la definición de protección de derechos fundamentales, sin perjuicio de que el legislador en el ejercicio de su facultad de configuración normativa pueda establecer excepciones”.

En este orden de ideas, después de analizar la jurisprudencia constitucional, reiteró que el juez de tutela tiene un papel activo dentro del proceso e *“independiente, que implica la búsqueda de la verdad y de la razón, y que riñe con la estática e indolente posición de quien se limita a encontrar cualquier defecto en la forma de la demanda para negar el amparo que de él se impetra”*¹³.

Por lo tanto, el juez tiene la obligación de velar por el amparo efectivo de los derechos fundamentales, desplegando toda la actividad probatoria necesaria para conocer la verdad sobre los hechos, puede vincular de manera oficiosa el contradictorio, solicitar informes¹⁴, tener por ciertos los hechos que fundamenten la tutela si la autoridad accionada no responde dentro del plazo establecido¹⁵ y basar su decisión en cualquier medio de prueba para negar o conceder el amparo de los derechos fundamentales invocados¹⁶. En razón de lo anterior, estimó la Sala que el juez de tutela tiene amplias facultades oficiosas y de conducción del proceso de tutela, razón por la cual, debe hacer prevalecer la tutela efectiva de los derechos fundamentales, entre ellos, el acceso a la administración de justicia para decidir de fondo las solicitudes de tutela que

¹¹ Sentencia T-327 de 2001 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra).

¹² Entre otras, ver al respecto las sentencias T-760 de 2008 (MP. Mauricio González Cuervo), T-819 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-846 de 2006 (MP. Jaime Córdoba Triviño).

¹³ Sentencia T-463 de 1996.

¹⁴ Artículo 19 del Decreto 2591 de 1991.

¹⁵ Artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

¹⁶ Artículo 21 inc. 1 del Decreto 2591 de 1991.

lleguen a su conocimiento y por ende, debe desplegar todas las actividades necesarias para determinar si en un caso concreto hubo vulneración a amenaza de los derechos fundamentales invocados.

De los derechos fundamentales invocados en la acción de la referencia: dignidad humana, igualdad, desarrollo a la personalidad.

La parte accionante, presenta la acción constitucional con fundamento en la vulneración a los derechos fundamentales a la dignidad humana, la igualdad, al desarrollo de la personalidad y a la educación en condiciones óptimas y eficientes; en concordancia, hay que enunciar que el Consejo de Estado en relación a la dignidad humana indica que constituye el pilar del Estado social de derecho, en el cual se trata de respetar las razones mismas de la organización política, esto es, la necesidad de garantizar el respeto de derechos y libertades mínimas con que debe contar todo aquél perteneciente a la raza humana.

En ese sentido, señala que el Estado social de derecho *“surge como respuesta a las deficiencias sociales del Estado clásico liberal, en la medida en que, sin perder la esencia de éste, lo humaniza en tanto la legalidad formal se materializa. Al respecto se precisó en la sentencia C-336 de 2008 –se destaca–:*

Como primer fundamento del modelo conocido como Estado social de derecho, se cuenta el reconocimiento y respeto por la dignidad de la persona humana. De esta manera, el constituyente de 1991 aportó claridad respecto de quien es considerado el centro de la organización socio-política, es decir: la persona humana en su dimensión individual y social; en este último caso, en sus relaciones con los otros y en la tensión que se genera cuando ella interactúa con las demás personas.

Declarar que la dignidad humana representa el primer fundamento del Estado social de derecho implica consecuencias jurídicas a favor de la persona, como también deberes positivos y de abstención para el Estado a quien corresponde velar porque ella cuente con condiciones inmateriales y materiales adecuadas para el desarrollo de su proyecto de vida.”¹⁷

En ese orden de ideas, es necesario resaltar que los ámbitos de protección de la dignidad humana, según la Corte Constitucional se divide en tres campos: *“i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)”¹⁸*

Por otra parte, nuestro órgano de cierre explica que el derecho a la igualdad se ve regulado desde el artículo 13 de la Constitución Política desde dos dimensiones, por un lado, la formal que se fundamenta en que las personas nacen libres e iguales ante

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “B”, Consejera ponente: STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO; Sentencia del 9 de agosto de 2018, Radicación número: 05001-23-31-000-1998-02364-01(39376), Actor: Arnulfo Reina Quintero y otros, Demandado: Nación - Ministerio de Defensa - Policía Nacional - Fiscalía General de la Nación y otros, Referencia: Acción de Reparación Directa.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia T-1096 de 2004, Magistrado Ponente: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA, Actor: Mauricio Gutiérrez Jaramillo, Demandado: Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario INPEC.

la ley, y por otro, la material según la cual el Estado debe adoptar las medidas positivas para superar las desigualdades¹⁹; en consecuencia, con el objetivo de determinar cuándo existe una vulneración del derecho a la igualdad, bien sea en su modalidad formal o material, *es necesario precisar si ante situaciones iguales se está otorgando un trato diferente, sin justificación alguna, o por el contrario, si a personas o circunstancias distintas se les brinda un trato igual.*²⁰

Así mismo, el Consejo de Estado ha manifestado en relación al derecho de desarrollo a la personalidad que *“La Constitución Política consagra en el artículo 16 el derecho al libre desarrollo de la personalidad señalando que “Todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.”.*

Este derecho hace referencia a la facultad que tiene la persona de escoger lo que más le convenga para desarrollar su vida, es decir, constituye la esencia de la libertad misma. No obstante, dicha libertad encuentra límites en el respeto a los derechos ajenos.²¹” de manera que, implica el reconocimiento del Estado de la facultad natural de toda persona de realizar autónomamente su proyecto vital, sin coacción.

De conformidad con lo expuesto, es pertinente indicar que a pesar que la parte accionante ha invocado como vulnerados los anteriores derechos fundamentales, y si bien, son de aplicación inmediata pueden ser conexos al derechos a la educación; derecho que para el presente caso, se encuentra bajo estudio. Ante este derecho fundamental el Consejo de Estado ha explicado que *“Conforme a lo previsto en los artículos 67 y 68 de la Constitución Política, la educación tiene una doble connotación: (i) como derecho fundamental en los niveles de básica primaria y básica secundaria y (ii) como servicio público cuya realización está a cargo del Estado, la sociedad y la familia.*

En el contexto internacional se encuentran normas, tanto en el Sistema de la Naciones Unidas²², como en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos que regulan el derecho a la educación como una obligación de los Estados. Entre las normas de las Naciones Unidas, se encuentra la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), que consagra en su artículo 26 el derecho a educación, la cual debe ser gratuita y obligatoria, por lo menos en cuanto a la “instrucción elemental y fundamental”. A su turno, los artículos 13 y 14 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconocen el derecho de toda persona a la educación y consagra los parámetros que los Estados de seguir con el fin de asegurar la garantía de este derecho.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-629 de 2010, Magistrado Ponente: JUAN CARLOS HENAO, Actor: LAIS, Demandado: el Bar Discoteca PANDEMO, de propiedad del señor ZOTO.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “A”, Consejero ponente: WILLIAM HERNANDEZ GÓMEZ; Sentencia del 18 de noviembre de 2015, Radicación número: 20001-23-33-000-2015-00450-01AC; Actor: xxx, Demandado: Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa y otro.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO Sentencia del 16 de octubre de 2014, Radicación número: 11001-03-24-000-2008-00151-00, Actor: Henry Castillo Casas, Demandado: Nación - Policía Nacional, Referencia: Acción de Simple Nulidad.

²² Véase, Declaración Universal de los Derechos Humanos, DUDH, artículo 26 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP, artículo 18.4 y Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, PIDESC, artículos 13 y 14.

*Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26), que se concreta en el artículo 13 del Protocolo de San Salvador, también protege el derecho a la educación, el cual debe ser garantizado por los Estados Partes orientado al pleno desarrollo de la personalidad, encaminado a fortalecer “el respeto por los derechos humanos, el pluralismo ideológico, las libertades fundamentales, la justicia y la paz”.*²³

Igualmente, en otro pronunciamiento ha señalado que *“el derecho a la educación no sólo garantiza el desarrollo integral del ser humano en sí mismo considerado y como motor de la sociedad, capaz de conocer y transformar su propia realidad en aras de un interés comunitario, sino que es presupuesto de la realización de otros derechos como la igualdad, en la medida en que sólo el acceso a la ciencia y a la cultura permite la construcción de un escenario en el que sea viable la igualdad de oportunidades; la dignidad humana, en razón a que ella se predica de seres satisfechos con la comprensión de su entorno y con la posibilidad de ser partícipes de la construcción de su vida; el libre desarrollo de la personalidad y de muchos más; y de principios y valores fundantes de nuestro ordenamiento jurídico, como el de la democracia, el pluralismo y la tolerancia, pues solo con la capacitación de todos los ciudadanos se logra la edificación de una sociedad consiente y capaz de identificar y propender por el cumplimiento de los intereses de la misma”*²⁴

Del derecho a la educación.

Parte general del derecho fundamental a la educación. Reiteración Jurisprudencial²⁵

La Constitución de 1991 contempla en su artículo 67 que *“la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura (...)”*.

Del artículo citado se evidencia que la educación tiene doble connotación. Como derecho, la educación se constituye en la garantía que propende por la formación de los individuos en todas sus potencialidades, pues a través de ésta el ser humano puede desarrollar y fortalecer sus habilidades cognitivas, físicas, morales, culturales entre otras, y como servicio público, la educación se convierte en una obligación del Estado inherente a su finalidad social.

Pero no sólo la Carta Política reconoce expresamente el derecho a la educación, pues éste ha sido acreditado a nivel internacional por diversos tratados ratificados por Colombia y que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad, al tenor del artículo 93 de la Constitución de 1991.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en el artículo 26 regula que *“1. Toda persona tiene derecho a la educación. (...) La instrucción técnica y profesional habrá*

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO; Sentencia del 7 de marzo de 2018, Radicación número: 08001-23-33-000-2016-00627-01(AC), Actor: Ingrid Natalia Cantillo Romero en representación de Wilson Andrés de la Hoz Cantillo, Demandado: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

²⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección “B”, Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ; Sentencia del 26 de febrero de 2018, Radicación número: 05001-23-33-000-2017-03062-01(AC); Actor: Raúl Alejandro Ríos Valero, Demandado: Ministerio de Educación Nacional y otro.

²⁵ Corte Constitucional Sentencia T-068 de 2012. Referencia: Expediente T-3221870. Acción de Tutela instaurada por German Humberto Rincón Perfetti y Giomar Angélica Aguilar González, en representación de Evelyn Galicia González, Contra el ICETEX y la Universidad Jorge Tadeo Lozano. M.P. Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.

de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos. 2. La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos; y promoverá el desarrollo de las actividades de las Na.

El Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en su artículo 13 consagra que: *“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Conviene en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Conviene asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz (...).2. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que, con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho: (...) c) La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita (...).”*

El Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), que en el artículo 13 consagra el mismo contenido normativo del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, organismo que interpreta y vigila el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que en su Observación General No. 13 sobre el derecho a la educación, afirmó que éste *“es el principal medio que permite a adultos y menores marginados económica y socialmente salir de la pobreza y participar plenamente en sus comunidades”²⁶*.

Por otra parte, en cuanto a las normas nacionales adoptadas en cumplimiento de las obligaciones emanadas de la Constitución y el bloque de constitucionalidad, la Ley 115 de 1994, *“Por la cual se expide la ley general de educación”*, en su artículo 1º establece que *“La educación es un proceso de 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”*.

Así mismo, en su artículo 5º esta ley expresa que: *“la educación se desarrollará atendiendo a los siguientes fines: 1. El pleno desarrollo de la personalidad (...). 2. La formación en el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, a la paz, a los principios democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad. 3. La formación para facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan (...). 4. La formación en el respeto a la autoridad legítima y a la ley (...). 5. La adquisición y generación de los conocimientos científicos y técnicos (...). 6. El estudio y la comprensión crítica de la cultura nacional y de la diversidad étnica y cultural del país (...). 7. El acceso al conocimiento, la ciencia, la técnica y demás bienes y valores de la cultura, el fomento de la investigación y el estímulo a la creación artística en sus diferentes manifestaciones. 8. La creación y fomento de una conciencia de la soberanía nacional (...). 9. El desarrollo de la capacidad crítica, reflexiva y analítica (...). 10. La adquisición de una conciencia para la*

²⁶ Observación General No. 13 *“El derecho a la Educación”*; Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC).

conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente, de la calidad de la vida, del uso racional de los recursos naturales (...). 11. La formación en la práctica del trabajo (...). 12. La formación para la promoción y preservación de la salud y la higiene (...). y 13. La promoción en la persona y en la sociedad de la capacidad para crear, investigar, adoptar la tecnología que se requiere en los procesos de desarrollo del país y le permita al educando ingresar al sector productivo²⁷".

En esta perspectiva son necesarias dos conclusiones: i) que el acceso al conocimiento y a la formación académica constituyen los fundamentos esenciales para el desarrollo de conocimientos científicos, históricos, morales, sociales, culturales, geográficos, tecnológicos, entre otros, que propenden por la consecución de niveles óptimos del desarrollo personal de los individuos, en aras, a que éstos a la vez puedan aportar a la sociedad el respeto y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, y ii) que el contenido del derecho a la educación va mucho más allá de ser un servicio público y un derecho fundamental, pues esta garantía constitucional guarda estrecha relación con el libre desarrollo de la personalidad y el derecho a escoger profesión y oficio, pues representa la posibilidad de todas las personas de elegir y acceder a cierto tipo de conocimiento según sus propias expectativas de vida.

En este mismo sentido, la Corte Constitucional en sentencia T-743 de 2013, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, indicó en su tesoro con respecto al derecho fundamental a la Educación²⁸:

"EDUCACION - Derecho y servicio público con función social. El artículo 67 de la Constitución reconoce en la educación una doble condición de derecho y de servicio público que busca garantizar el acceso de los ciudadanos al conocimiento, a la ciencia y a los demás bienes y valores culturales. La relevancia de esa función social explica que la norma superior le haya asignado a la familia, a la sociedad y al Estado una corresponsabilidad en la materialización de esas aspiraciones y que haya comprometido a este último con tareas concretas que abarcan, desde la regulación y el ejercicio del control y vigilancia del servicio educativo, hasta la garantía de su calidad, de su adecuado cubrimiento y la formación moral, física e intelectual de los estudiantes. En cuanto a servicio público, la educación exige del Estado unas actuaciones concretas, relacionadas con la garantía de su prestación eficiente y continua a todos los habitantes del territorio nacional, en cumplimiento de los principios de universalidad, solidaridad y redistribución de los recursos en la población económicamente vulnerable. En su dimensión de derecho, la educación tiene el carácter de fundamental, en atención al papel que cumple en la promoción del desarrollo humano y la erradicación de la pobreza y debido a su incidencia en la concreción de otras garantías fundamentales, como la dignidad humana, la igualdad de oportunidades, el mínimo vital, la libertad de escoger profesión u oficio y la participación política".

Derecho a la educación -disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. Asequibilidad o disponibilidad como componente esencial del derecho a la educación.

"El componente de asequibilidad alude a la satisfacción de la demanda educativa por dos vías: impulsando la oferta pública y facilitando la creación de instituciones educativas privadas. Pero, además, supone que dichas instituciones y los programas correspondientes estén disponibles

²⁷ Véase el artículo 5° de la Ley 115 de 1994.

²⁸ Corte Constitucional Sentencia T-743 de 2013. Referencia: Expediente T- 3940481. Acción de Tutela instaurada por Eduar Armando Bastidas Cardozo contra la Secretaría de Educación Departamental de Huila.. M.P. Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

para los estudiantes. Eso implica que reúnan ciertas condiciones que pueden variar dependiendo del contexto, como infraestructura, materiales de estudio, instalaciones sanitarias con salarios competitivos, bibliotecas, tecnología, etc. En suma, el componente de disponibilidad de la educación comprende i) la obligación estatal de crear y financiar instituciones educativas; ii) la libertad de los particulares para fundar dichos establecimientos y iii) la inversión en recursos humanos y físicos para la prestación del servicio”.

Accesibilidad como componente esencial del derecho a la educación.

“La dimensión de accesibilidad protege el derecho individual de ingresar al sistema educativo en condiciones de igualdad o, dicho de otra manera, la eliminación de cualquier forma de discriminación que pueda obstaculizar el acceso al mismo. De manera más concreta, se ha considerado que esas condiciones de igualdad comprenden i) la imposibilidad de restringir el acceso por motivos prohibidos, de manera que todos tengan cabida, en especial quienes hacen parte de los grupos más vulnerables; ii) la accesibilidad material o geográfica, que se logra con instituciones de acceso razonable y herramientas tecnológicas modernas y iii) la accesibilidad económica, que involucra la gratuidad de la educación primaria y la implementación gradual de la enseñanza secundaria y superior gratuita”.

Adaptabilidad como componente esencial del derecho a la educación.

El requisito de adaptabilidad cuestiona la idea de que son los estudiantes quienes deben ajustarse a las condiciones de prestación del servicio educativo que imperan en cada establecimiento, y exige, en contraste, que sea el sistema el que se adapte a las necesidades de los alumnos, valorando el contexto social y cultural en que se desenvuelven, con miras a evitar la deserción escolar. Por esa razón, la satisfacción del componente de adaptabilidad se ha vinculado con la adopción de medidas que adecuen la infraestructura de las instituciones y los programas de aprendizaje a las condiciones requeridas por los estudiantes, en particular, por aquellos que hacen parte de grupos poblacionales de especial protección, como las personas con discapacidades o con capacidades intelectuales excepcionales, los niños trabajadores, los menores que están privados de su libertad, los estudiantes de grupos étnicos minoritarios, las mujeres en estado de embarazo y los alumnos que residen en zonas rurales. La aspiración específica del componente de adaptabilidad consiste, en últimas, en asegurar que los estudiantes permanezcan en el sistema educativo”.

Aceptabilidad como componente esencial del derecho a la educación.

La Sala considera importante precisar que el cumplimiento del componente de aceptabilidad, en la dimensión correspondiente a la garantía de la calidad educativa, debe examinarse en el marco de los consensos a los que haya llegado cada sociedad acerca de sus prioridades en materia educativa. El deber estatal de reglamentar los estándares mínimos que regirán la prestación del servicio educativo, cobra, por eso, especial importancia a la hora de verificar el cumplimiento del componente de aceptabilidad educativa en su faceta de calidad en un caso concreto. Establecidos esos presupuestos básicos, la tarea del Estado consistirá en asegurar su plena observancia, de conformidad con el principio de progresividad y prohibición de retroceso intrínsecos a la cobertura de las facetas prestacionales de los derechos fundamentales, como la educación. Por lo demás, esta corporación y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia han considerado que una educación aceptable implica: un adecuado control y vigilancia de la actividad educativa, la prohibición de castigos físicos y tratos humillantes o degradantes, la adopción de medidas destinadas a garantizar que la educación sea culturalmente aceptable para las minorías étnicas y la capacitación de los docentes.

Derecho a la educación-contenido y obligaciones estatales en materia educativa de conformidad con el bloque de constitucionalidad, cumplimiento inmediato y progresivo. Derecho a la educación-obligaciones de respeto, protección y cumplimiento por parte de los distintos actores del sistema educativo.

*“Cada una de las dimensiones del derecho a la educación le impone a los Estados obligaciones de tres tipos: de respeto, que se traducen en la imposibilidad de interferir en el disfrute del derecho; de protección, que les exigen adoptar medidas para evitar interferencias de terceros y de cumplimiento, que comportan prestaciones e involucran, a su vez, obligaciones de facilitar y proveer. Cada una de ellas difiere, adicionalmente, en atención al momento en que debe verificarse su cumplimiento: inmediatamente, desde el momento mismo de ratificación del instrumento internacional que las contempla, o de forma progresiva, esto es, avanzando de manera gradual pero constante, lo cual incluye la prohibición de medidas regresivas que afecten el grado de goce del respectivo derecho. Por regla general, las obligaciones de respeto y de protección son de cumplimiento inmediato, (...). **En cambio, las obligaciones de cumplir suelen requerir la movilización de recursos económicos y un desarrollo normativo, reglamentario y técnico destinado a identificar los requisitos que determinan su exigibilidad, al responsable de su garantía y las fuentes de financiación que permitirán cubrirlas**”.*

Esto supone, en principio, que su puesta en marcha se dé gradualmente, dadas las restricciones presupuestales y administrativas que comportan. No obstante, los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano frente a la protección del núcleo esencial del derecho a la educación le imponen asegurar la satisfacción inmediata de unos estándares mínimos de disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad educativa que, necesariamente, exigen brindar prestaciones específicas.

En esas circunstancias, se ha entendido que las obligaciones de cumplir pueden ser de aplicación inmediata o progresiva y que para determinar a qué categoría corresponden, es necesario valorar dos criterios: el nivel de enseñanza al que se refieran y quién es el titular del respectivo derecho”.

Por consiguiente, considera esta sala de decisión que el presupuesto que debe disponer el Gobierno Nacional y los diferentes entes territoriales de conformidad con lo dispuesto por la Ley 60 de agosto 12 de 1993, por orden constitucional y según lo dispuesto en los diferentes pactos convenidos, y ratificados por Colombia que integran nuestro bloque de constitucionalidad, son de carácter inmediato y progresiva; **i.** inmediato, en el sentido que la prestación del servicio es continua y requiere de los mínimos económicos dispuestos por las normas de regulación para que se pueda poner en funcionamiento el organigrama dispuesto en los diferentes entes educativos que ejecutan este derecho fundamental y social, siendo este de carácter fundamental para la prestación del mismo, y **ii.** se considera de carácter progresivo, toda vez que la financiación del derecho a la educación no puede ser inerte a los mínimos establecidos, ya que de los componentes mencionados por la Corte Constitucional que son inherentes a este, requieren de incrementos presupuestales reales, consecuentes con la calidad que requiere el servicio educativo como pilar fundamental para el desarrollo económico-social del Estado y personal del estudiantado nacional.

Ahora bien, y siendo el caso específico la educación superior, es necesario contemplar las disposiciones por parte de la Corte Constitucional sobre la Universidad Pública y las erogaciones que deben realizar el Gobierno Nacional y los entes territoriales, llamasen del orden Departamental o Municipal, para ello la Corte en sentencia C-507 del 21 de mayo de 2008, M.P. Dr. Jaime Córdoba Triviño, indicó que:

“Universidad pública-Naturaleza jurídica

En sus orígenes las universidades públicas del orden nacional eran dependencias del Ministerio

de Educación Nacional, sometidas a la dirección política y administrativa del gobierno. En un segundo momento, la ley otorgó a las universidades el carácter de establecimientos públicos, lo que significaba que la dirección de estas entidades seguía a cargo del gobierno, que su régimen interno seguía siendo el definido por la ley y por los decretos gubernamentales y que su presupuesto seguía siendo fundamentalmente financiado por recursos del presupuesto nacional. Sin embargo, en tantos establecimientos públicos, las universidades fueron dotadas de personería jurídica, patrimonio propio y capacidad para contratar. Se trataba de entidades relativamente autónomas desde una perspectiva administrativa, pero sometidas al control y vigilancia del gobierno y a las directrices políticas trazadas por este y financiadas con recursos del presupuesto nacional.”

En sentencia de igual referencia, la Honorable Corte Constitucional, estudio el principio de legalidad del gasto público, refiriendo que: *“El principio de legalidad del gasto que establece la Constitución señala la imposibilidad de hacer erogación alguna con cargo al tesoro, que no se halle incluida en el presupuesto de gastos; esto es, sólo pueden ser efectuados los gastos apropiados en la ley anual del presupuesto. El principio de la legalidad del gasto es un principio constitucional de gran trascendencia, que se aplica a todas las erogaciones públicas, y que, según la jurisprudencia constitucional, es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal y uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales. El principio de legalidad supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación; de tal suerte que el Congreso tiene la facultad de decretar gastos públicos, pero su incorporación en el presupuesto queda sujeta a la voluntad del Gobierno, en la medida en que éste tiene la facultad de proponer o no su inclusión en la Ley.”*

Con lo anterior, es preciso indicar que la normatividad en materia de educación dispuso la obligación de la progresividad en las erogaciones dedicadas a las entidades públicas dedicadas a dar el debido cumplimiento al ejercicio del derecho fundamental de educación, en este sentido y según lo ya mencionado en el presente acápite el presupuesto dispuesto para la educación es de carácter progresivo, situación que se estudió en la sentencia de referencia y que por ende será traído a colación en pro de encaminar la situación padecida por las distintas entidades del orden nacional de carácter público que centran sus actividades en la educación superior, por ende: **“Principio De Progresividad – Concepto/ Principio de Progresividad – Prohibición de Regresividad – Concepto.**

Del principio de progresividad (la obligación de moverse lo más rápidamente posible hacia la meta) se deriva la prohibición de regresividad (las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente). Así, el Estado se encuentra obligado a aumentar progresivamente la satisfacción de los derechos sociales y tiene prohibido, al menos en principio, retroceder en los avances obtenidos. Como se verá, uno de tales avances es la inversión de recursos para la satisfacción del derecho, especialmente si existe una deficiente prestación del mismo por insuficiente cobertura, baja calidad o adaptabilidad. La prohibición de regresividad ha sido explicada en múltiples decisiones de esta Corte. En algunas de ellas la Corte se ha referido a la prohibición de regresividad por la disminución del radio de protección de un derecho social. En otras, se ha referido a la violación de esta garantía constitucional, por la disminución de los recursos públicos invertidos en la satisfacción de un derecho social o el aumento significativo del costo para la persona de escasos recursos que esta en proceso de acceder al derecho. En otro tipo de decisiones la Corte ha reiterado la aplicación del principio de progresividad y la prohibición de regresividad cuando se está frente a sectores especialmente vulnerables de la población. Una

medida se entiende regresiva, en los siguientes eventos: (1) cuando recorta o limita el ámbito sustantivo de protección del respectivo derecho; (2) cuando aumentan sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al respectivo derecho; (3) cuando disminuye o desvía sensiblemente los recursos públicos destinados a la satisfacción del derecho. En este último caso la medida será regresiva siempre que la disminución en la inversión de recursos se produzca antes de verificado el cumplimiento satisfactorio de la respectiva prestación (por ejemplo, cuando se han satisfecho las necesidades en materia de accesibilidad, calidad y adaptabilidad)".

Pues bien, una vez expuesta la situación jurisprudencial del orden de cierre constitucional sobre los supuestos jurídicos que contemplan el marco presupuestal asignado desde la constitución, entrañándose en los diferentes acuerdos y convenios suscritos por nuestro Estado y vinculados al bloque de constitucionalidad, descendiendo por a la normativa dispuesta, dispone esta sala de decisión a realizar el respectivo análisis:

De las excepciones propuestas.

El Departamento Administrativo de Planeación formuló la falta de legitimación en la causa por activa por cuanto considera que no se presenta vulneración alguna de derechos fundamentales razón por la cual pierde soporte la acción constitucional invocada.

Al respecto, es pertinente advertir por esta Sala que dicha excepción no tiene vocación de prosperidad de conformidad con lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia en el que se consigna claramente que ***“toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.”*** Dicho artículo constitucional está reglamentado en el artículo 2591 de 1991 artículo 1, que no es más que la materialización del principio y los fines esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho, razón por la cual, si la persona considera que hubo vulneración de sus derechos fundamentales está facultada per se a impetrar la acción de tutela.

Sobre el particular, la Corte Constitucional concluye que *“la legitimación en la causa por activa es un presupuesto esencial de la procedencia de la acción de tutela dentro de un caso concreto, puesto que al juez le corresponde verificar de manera precisa quién es el titular del derecho fundamental que está siendo vulnerado y cuál es el medio a través de cual acude al amparo constitucional.”*²⁹.

En igual sentido debe despacharse la falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Departamento Nacional de Planeación por el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 establece que la acción de tutela procede ***contra toda acción u omisión de una autoridad pública que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental.*** También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de dicho Decreto, particularmente, las hipótesis se encuentran plasmadas en el artículo 42, ejusdem.

²⁹ Ver sentencias T-082/97, T-1220/03, T-531/02, T-017/03, T-242/03, T-301/03, T-503/03, T-629/06, T-878/07, T-312/09, T-442/12, SU-377/14 entre otras.

En este orden de ideas, al tenor de lo establecido en el artículo 1 del decreto 1832 de 2012, el Departamento Nacional de Planeación tiene como objetivos: *“la coordinación y diseño de políticas públicas y del presupuesto de los recursos de inversión, la articulación entre la planeación de las entidades del gobierno nacional y los demás niveles de gobierno; la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público, así como realizar en forma permanente el seguimiento de la economía nacional e internacional y proponer los estudios, planes, programas, y proyectos para avanzar en el desarrollo económico, social, institucional y ambiental, y promover la convergencia regional del país”*.

En este orden de ideas, como el fondo del asunto atañe al presupuesto que se ve afectado para el óptimo funcionamiento de las universidades públicas de la región, en especial la Universidad del Tolima, dicha entidad le asiste vocación procesal para ser parte pasiva dentro la Litis.

Análisis del caso concreto.

Pretende la accionante la tutela de los derechos fundamentales a la educación en condiciones óptimas y eficientes, dignidad humana e igualdad, con la finalidad de que se le brinde a las universidades públicas y en el particular a la Universidad del Tolima un presupuesto adicional que permita culminar el semestre académico 2018 -B y condescendiente con ello se disponga al Gobierno Nacional y a la Entidad del orden Departamental, para que dentro de su presupuesto para la vigencia fiscal del año 2019 y en adelante, se realicen las erogaciones necesarias para que se disponga de una educación superior de calidad que permita la satisfacción de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

Sea lo primero indicar, que la accionante junto con la protección de los derechos fundamentales mencionados en el párrafo anterior, solicita en el libelo de la demanda la protección de otros derechos que considera fundamentales, por ende y ate tal situación esta sala de decisión indica en el presente tramite que estos son intrínsecos a la prestación del servicio de educación, por ende con la sola referencia a la educación acarrea entonces la mención de todos los demás derechos que solicitan sean amparados que se relacionan con este, resaltando que estos no son considerados para la presente sala como fundamentales.

Establecido lo anterior y en comentario con lo dispuesto por la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, sobre el derecho fundamental, y social y colectivo de la educación, sus componentes intrínsecos, y el desarrollo y evolución que se ha establecido por los diferentes pactos y convenios que sobre la educación nuestro Gobierno Nacional se ha vinculado y que ahora yacen en nuestro bloque de constitucionalidad, es necesario indicar que la educación no solo puede ser vista como la prestación de un servicio público destinado a adiestrar la sociedad en los diferentes campos técnicos, tecnológicos y profesionales, toda vez que de la misma prestación deviene el suministrar instalaciones físicas para la instrucción y el capital humano que transmite y forma conocimiento (Docente), como también las destinadas a la administración del ente en todos sus componentes que como bien se dijo, es la referencia a la autonomía de las entidades.

De la financiación de la Universidad Pública a partir de la Ley 30 de 1992³⁰

Con la ley de 30 de 1992, se fijaron los parámetros educativos por medio de los cuales el Estado iba a poner en marcha la prestación del servicio de educación pública superior, en ella se dispuso de la organización para la prestación del mismo, por medio de las entidades adscritas pero con cierta potestad de autonomía, entre otras.

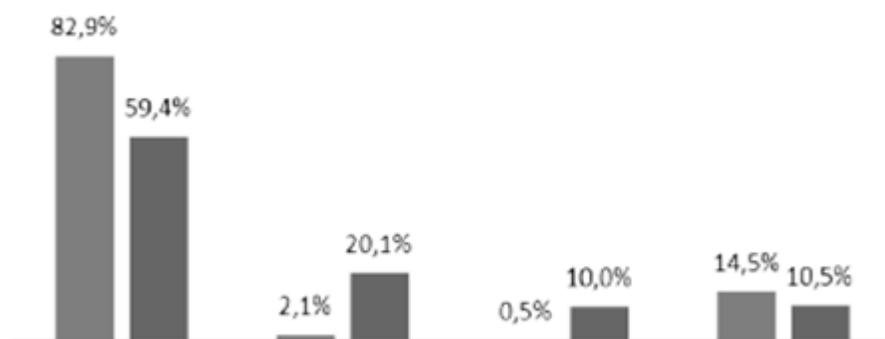
Como es bien sabido, la financiación de la educación superior pública comprende la aplicación de los artículos 86 y 87 de la citada norma, en donde se dispone que el rubro previsto para ello, debe tener un incremento constante en pesos, es decir, en fórmula matemática el capital debe suponer una actualización anual con el I.P.C. y asignar económicamente unos puntos por encima a la ejecución de la fórmula aritmética, sin comprender otros factores comprendidos en la progresividad de la educación y sus componentes intrínsecos en aplicación de la no regresividad.

Esta fórmula no tuvo en cuenta dos hechos, uno político y otro técnico. En términos políticos, esta fórmula de asignación mínima en la práctica se convirtió en un techo, pues asignar más recursos de los que la fórmula establecía se convirtió en un asunto por completo discrecional del Gobierno de turno, y desde 1993 ningún Gobierno ha hecho asignaciones presupuestales considerables más allá del mínimo establecido en la Ley 30.

Pues bien el error deviene de la aplicación expresa del artículo sin tener en cuenta que se debe guardar concordancia por lo dispuesto en tratados y convenios ratificados en Colombia, que se encuentra en orden ascendente a la norma citada por encontrarse adheridos al bloque de constitucionalidad y deben servir de fuente para la interpretación normativa.

Ahora bien, tomando la situación actual de la educación superior y su déficit presupuestal, es necesario establecer la evolución de la situación a través de ciertos indicadores que yacen en el Presupuesto General de la Nación y que en un principio hubieren servido para ayudar a apaciguar la situación financiera de los entes públicos que prestan a nombre del Estado el servicio a la educación superior, para ello tenemos que se puede evidenciar, como lo muestra la siguiente tabla comparativa, la disminución de la participación de la distribución para la educación en el rubro del gasto público decae aceleradamente, dejándola constantemente sin participación significativa en este concepto.

Distribución del gasto público en educación superior 2000 - 2017



³⁰ Análisis del informe “*la financiación de la universidad pública*”, por Sergio Fernández, politólogo y Magíster en DIDH y DIH de la Universidad Nacional de Colombia, Experto en educación superior, analista y asesor político; tomado de https://www.ambitojuridico.com/noticias/general/educacion-y-cultura/la-financiacion-de-la-universidad-publica#_ftn10

Fuente: presentación del profesor Andrés Felipe Mora, Universidad Javeriana

Sumado a lo anterior, se puede establecer que, el Icetex pasó de tener un presupuesto total de ingresos en 2010 de 730 mil millones de pesos a 3,1 billones de pesos en el año 2018. Buena parte de ese aumento se explica por la destinación de recursos que inicialmente irían para las universidades públicas y que terminaron en el Icetex. Un ejemplo es el impuesto sobre la renta para la equidad (CREE).

Recursos del CREE

Impuesto sobre la renta y complementarios / CREE 2017	Lo que debían recibir	Lo que recibieron
Universidades Públicas	\$ 325.000 millones	\$ 161.000 millones
ICETEX	\$ 216.000 millones	\$ 434.000 millones

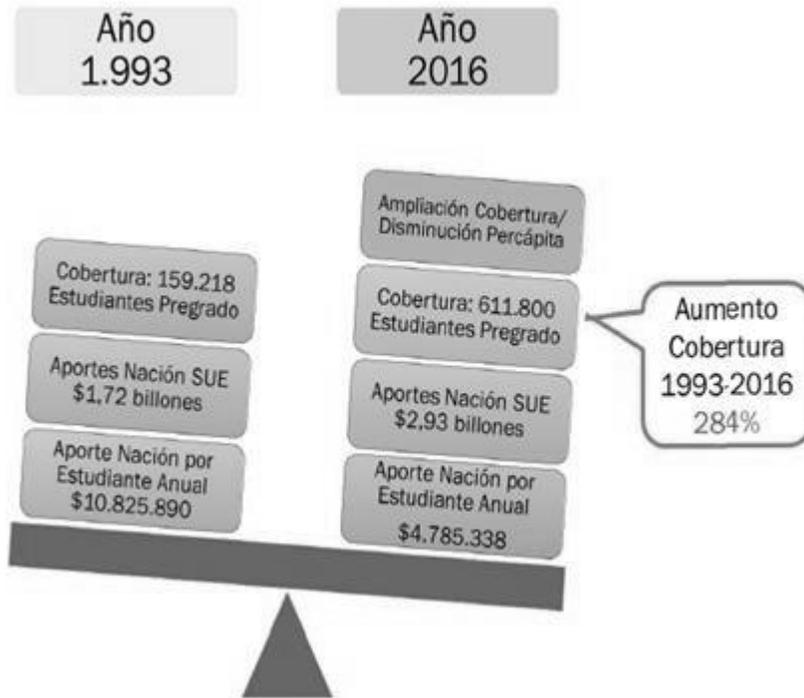
Fuente: Sistema Universitario Estatal (SUE)

Por consiguiente se puede apreciar a grandes rasgos, que además de la aplicación de una fórmula aritmética excluyente de otros factores para componer el presupuesto para la educación superior, se estaría destinando i. participaciones presupuestales que le pertenecían al rubro de la educación superior a programas que si bien nutren el acceso a la misma, no generan la relevancia como la participación del mismo a la educación, toda vez que la aplicación de oferta y demanda fluctuaría al entender que las entidades no cuentan con instalaciones físicas, capital humano (docente – administrativo) y demás para brindar el servicio educativo de calidad, lo cual conllevaría única y exclusivamente a la necesidad de brindar un mayor presupuesto y no el presupuesto actualizado con unos puntos mayores a el I.P.C., es decir el presupuesto mínimo.

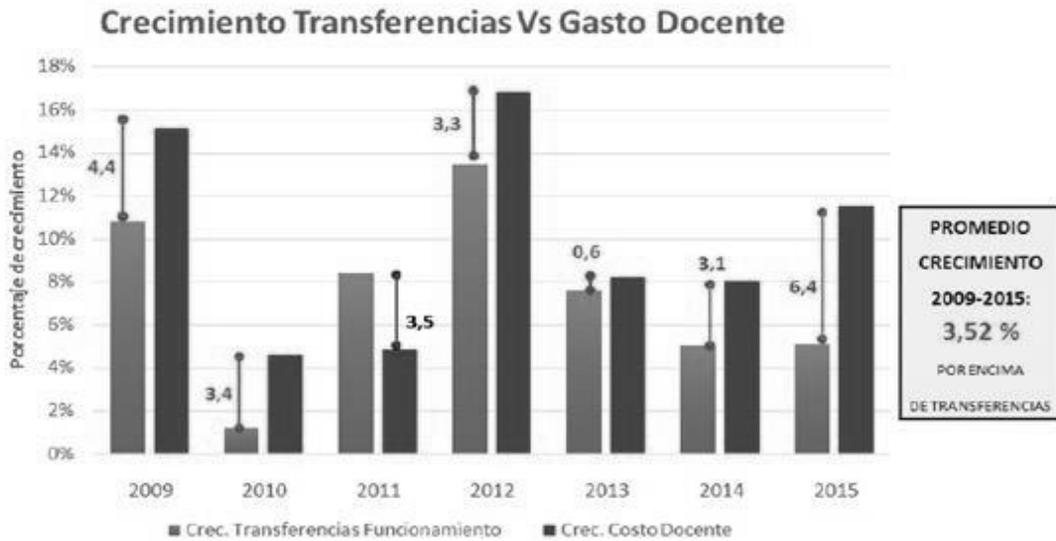
En términos técnicos, aparece un elemento que era previsible: los costos de la educación crecen por encima del IPC, es decir, la cualificación docente, la infraestructura, los costos administrativos, las investigaciones académicas, los programas de bienestar, entre otros, crecen muy por encima del IPC. Ello a la larga condujo a crear una brecha entre la asignación presupuestal y las necesidades de las universidades públicas que, según el Sistema Universitario Estatal³¹, asciende a más de 18 billones de pesos. Veamos dos ejemplos: el crecimiento de la cobertura y el crecimiento del gasto docente:

³¹ Tomado, Sistema Universitario Estatal (2018). Informe de Presidencia. Junio 2016-julio 2018. Recuperado de <https://www.utp.edu.co/cms-utp/data/bin/UTP/web/uploads/media/comunicaciones/documentos/Informe-presidencia-SUE.pdf>

Crecimiento de la cobertura vs. Presupuesto por estudiante



Fuente: Comisión de Vicerrectores Administrativos y Financieros del SUE



Es por ello que la situación financiera actual de la educación se encuentra en curva descendente, por no decir en picada, situación que interfiere con el pleno desarrollo del derecho fundamental a la educación; tomando los factores expuestos en las tablas anteriores, se comprende que el presupuesto destinado a la educación tiene un crecimiento actual irrisorio, entendiendo que los gastos para la prestación del mismo tienen factores que impactan directamente la necesidad de un incremento real y efectivo ya que ciertos aspectos intrínsecos a la educación no solo se pueden medir o actualizar con el I.P.C., sumándole además, que se le está quitando presupuesto a la educación superior para apoyar programas que generan la demanda de una mayor fuente de recursos.

En este sentido, el servicio y derecho fundamental a la educación necesita del funcionamiento integral y sistemático de los componentes de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad que como bien se dijo generan la calidad y eficiencia en la prestación del servicio y el cumplimiento de la obligación contenida en la constitución, bloque de constitucionalidad y la normativa dispuesta para la educación.

Pues bien, lo anterior es lo dispuesto en las normas, su desarrollo jurisprudencial y evolución de la prestación del servicio, que inherentemente a ello se desprende la obligación de disponer de un erogación económica para la anualidad de la vigencia fiscal, esto en el entendido que si bien el congreso a través de la norma estipulo unos estándares de irretroactividad y progresividad de esas erogaciones, estas deben entenderse no como el mínimo para prestar un servicio de educación, por el contrario la progresividad del presupuesto que se le debe –obligación- asignar a la prestación del servicio educativo para el cumplimiento del derecho fundamental a la educación, un monto económico e donde se asegure, **i.** educación de calidad, atendiendo a los componentes intrínsecos a la educación, **ii.** el aumento de la cobertura del servicio, en concordancia con el crecimiento poblacional que desea ingresar a realizar estudios de educación superior, toda vez que este es un servicio público para toda la comunidad que conlleva a que el acceso a la educación no sea limitado, **iii.** lo anterior presupone la necesidad de la ampliación no solo de cupos o la oferta de un número mayor de carreras profesionales, sino también la mejora de instalaciones físicas y capital humano para asegurar la prestación a la población, y **iv.** la necesidad de brindar un servicio de educación de manera ininterrumpida, sin alteración en la programación de la formación académica y menos como para el caso en concreto se deba a la falta de asignación presupuestal para tal fin.

Puntualmente, respecto del *principio de progresividad*, el Tribunal afirma que con la decisión cuestionada –aplicación exegética y minimalista del precepto presupuestal encuadrado en el artículo de la Ley 30 de 1986- también se le vulneró a la parte accionante el principio de progresividad, consagrado en la Convención Americana sobre Derechos Humanos³², según el cual los Estados partes se comprometen a adoptar en sus providencias, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura.

En relación con esta última garantía, la Corte Constitucional ha señalado:

«El mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es

³² **Ley 16 de 1972** (diciembre 30), Diario Oficial No 33.780, del 5 de febrero de 1973 "Por medio de la cual se aprueba la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", firmado en San José, Costa Rica el 22 de noviembre de 1969.

Resumen de Notas de Vigencia del editor del Senado de la República:

- La Corte Constitucional mediante Sentencia C-25-09 de 27 de enero de 2009 manifestó: '*Así ocurre, por ejemplo, con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y con la Convención Americana de Derechos Humanos, incorporados a nuestro ordenamiento interno a través de las Leyes 74 de 1968 y 16 de 1972, respectivamente, los cuales a su vez forman parte del Bloque de Constitucionalidad por mandato expreso del artículo 93 de la Constitución Política.*'

- El artículo 5o. del Decreto 2110 de 1988, publicado en el Diario Oficial No. 38.533 de 13 de octubre de 1988, 'Por el cual se promulgan algunos tratados internacionales' establece: Declárase vigente para Colombia desde el 18 de julio de 1978 la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", suscrita en San José de Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969.

constitucionalmente problemático puesto que precisamente contradice el mandato de progresividad. Como los Estados pueden enfrentar dificultades, que pueden hacer imposible el mantenimiento de un grado de protección que había sido alcanzado, es obvio que la prohibición de los retrocesos no puede ser absoluta sino que debe ser entendida como una prohibición prima facie. Esto significa que, como esta Corte ya lo había señalado, un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable, y por ello está sometido a un control judicial más severo. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social.»³³

Planteado este escenario con fundamento en el principio de progresividad del servicio de educación, comprendiéndolo como el deber ser del Gobierno Nacional y no como viene siendo concebido y se deja evidenciando ante la constante vulneración a este derecho, ya que a lo anteriormente expuesto no se da el cumplimiento debido ya que con las asignaciones que si bien son descendientes al año fiscal inmediatamente anterior, estos incrementos solo reflejan un cálculo matemático originado en la necesidad de actualizar el capital a través de la herramienta del I.P.C., sin realizar un estudio real de la situación de la educación superior y la necesidad de brindar los recursos reales para cumplir con lo dispuesto desde el bloque de constitucionalidad por medio de los acuerdos y convenios ratificados, deviniendo a la constitución nacional como norma de instrucción nacional, hasta llegar a la norma que regula la educación, todo esto bajo la interpretación de la progresividad que requiere la educación desde toda su concepción.

Ahora bien, cierto es que el juez constitucional desde la propia jurisprudencia de la Corte Constitucional tiene la prohibición para ordenar dentro de la acción de tutela la erogación de presupuestos o disponer de emolumentos, razón está por la cual la pretensión que dispone la actora consistente en ordenar el desembolso extra al concepto para de la educación dentro del presupuesto para la vigencia fiscal 2018, en aras de culminar el semestre académico 2018 - B, carecería de cualquier fundamento jurídico, añadiendo que estos temas son competencia del legislativo y ejecutivo por medio del procedimiento especial que la normatividad colombiana ha dispuesto para tal fin.

Lo anterior conlleva a que se despache negativamente ante esta pretensión, sin mencionar que en el presente fallo se le tutelara los derechos fundamentales invocados por la accionante, para lo cual y en concordancia con lo mencionado en el fallo se ordenara al ejecutivo y al legislativo que para que en las próximas vigencias fiscales, la erogación presupuestal en aplicación del principio de progresividad conlleve a la aplicación de fórmulas diferentes a la aplicación solitaria del I.P.C., a los montos de la anualidad inmediatamente anterior, lo cual deberá conllevar a la progresividad de las erogaciones presupuestales reales con la finalidad de dar el debido cumplimiento de la progresividad en la educación.

Si bien, las entidades del orden nacional vinculadas a la presente acción, exponen en sus informes un aumento porcentual en los aportes asignados a la Universidad Pública en aplicación a los artículos 86 y 87 de la ley 30 del 93, que intrínsecamente refieren sobre la financiación de las mismas dejan de lado los convenios ratificados por Colombia y que hoy en día hacen parte del bloque de constitucionalidad, toda vez y

³³ Sentencia C-038 de 2004.

como a lo largo del presente fallo taren principios de interpretación de la norma, como bien lo expone la Corte Constitucional en su jurisprudencia la progresividad no solo deviene de los recursos que se puedan asignar a cubrir tal servicio, ni el cálculo diferencia que pueda conllevar un mayor monto presupuestal a una vigencia anterior, pues esto sería lo lógico en materia financiera, pero que a interpretación de la progresividad se estaría ante una retroactividad de la prestación del servicio, toda vez que la apropiación a la educación se centra en factores económicos mínimos, sin tener en cuenta factores sociales que inciden directamente en la necesidad de disponer mayores recursos de los que ya se han asignado, pues esto solo es el reflejo de la situación actual de la educación nacional y que comparado con el deber ser contemplado por Colombia es distante a ella.

Y es que los tratados convenidos y ratificados no solo son de vinculación a ciertas organizaciones o la mera formalidad del mismo para encontrarnos en ciertos escenarios políticos; la aplicación se sus principios son de obligatoriedad y de ellos deviene la interpretación de las normas aplicables a la materia que se convino, por ende y expuestas estas consideraciones no se le da la correcta aplicación e interpretación de la progresividad y no retroactividad de la educación a sus componentes intrínsecos, además a ello las entidades describen solamente la merindad económica y no expone el crecimiento del cubrimiento a la población en materia de educación, la ampliación de las instalaciones físicas y cuerpo docente que ello deviene y es que si bien es cierto las Universidades Publicas tienen cierta autonomía, esto no es absoluto toda vez que en cabeza del Gobierno Nacional se está en dar el cumplimiento debido a la educación, así sea en realizar mayor erogación económica y mayor control del gasto des mismo por estas entidades.

En estos contornos se le tutelaran los derechos fundamentales al Jhonier Rubiano Rodriguez, Sandra Camila Delgado, Johan Ramírez, Juan Esteban Franco, Harold Yesid Lozano, Laura Esquivel, David Castrillón Valencia, Diego Ducuara, Valentina Giraldo, María Acosta, Juan Jose Caicedo, Laura Soler, Yudi Pacheco, Laura Esguerra, Karen Olaya y se le ordenara al Gobierno Nacional que en el tránsito del estudio para la destinación presupuestal de las próximas vigencias fiscales para las Universidades Publicas en aras de dar el cumplimiento del servicio educacional como derecho fundamental y en concordancia con el principio de progresividad y no retroactividad fije los montos reales para la satisfacción del servicio y no continuar con la vulneración sistemática de los derechos fundamentales tutelados.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima, administrando justicia en nombre de la República de Colombia, y por mandato de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO.- TUTELAR los derechos fundamentales a la educación, dignidad humana e igualdad invocados por Jhonier Rubiano Rodriguez, Sandra Camila Delgado, Johan Ramírez, Juan Esteban Franco, Harold Yesid Lozano, Laura Esquivel, David Castrillón Valencia, Diego Ducuara, Valentina Giraldo, María Acosta, Juan Jose Caicedo, Laura Soler, Yudi Pacheco, Laura Esguerra y Karen Olaya, en consideración a las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

SEGUNDO.- ORDENAR al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en representación del Gobierno Nacional a que disponga de las erogaciones

presupuestales en el proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación para las próximas vigencias fiscales a partir del 2020, las necesarias para dar el debido cumplimiento de la prestación del servicio de educación superior, luego de dar aplicabilidad al principio de progresividad y no retroactividad de la educación.

TERCERO.- NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto Ley 2591 de 1991.

CUARTO.- Hecho lo anterior, remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro del término previsto en el artículo 32 ibídem.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

BELISARIO BELTRÁN BASTIDAS
Magistrado
(Salvo Voto)

LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA
Magistrado

JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA
Magistrado