



Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá

Honorables magistrados

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

Magistrado ponente: **Luis Guillermo Guerrero Pérez**

E.S.D.

Referencia: **Expediente número RE-267**

Revisión del Decreto 532 de 2020

Jorge Kenneth Burbano Villamarín actuando como ciudadano y **Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**; **Camila Alejandra Roza Ladino** actuando como ciudadana y egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre, **miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**, respetuosamente presentamos ante la Honorable Corte Constitucional la siguiente intervención con ocasión del control automático de constitucionalidad del **Decreto Legislativo 532 de 08 de abril del 2020**: *“Por el cual se dictan medidas para el ingreso de estudiantes a los programas de pregrado en instituciones de educación superior, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

El presente documento tiene como objetivo aportar a la revisión integral del Decreto bajo examen, desde una perspectiva formal y material, conforme a los lineamientos fijados por el ordenamiento jurídico colombiano, en los que la Corte Constitucional ha sido un actor protagónico y decisivo. Para cumplir con ese propósito, el documento se estructura en tres apartados: el primero, presenta la norma en cuestión dentro del marco de la doctrina constitucional de los estados de excepción (i); el segundo, analiza formal y materialmente el contenido del Decreto 532 de 2020, destacando su importancia para garantizar el derecho a la educación y el principio de autonomía universitaria (ii); El tercero, se enfoca en la petición de declaratoria de exequibilidad de la norma bajo análisis (iii).

I. Constitucionalismo de excepcionalidad en tiempos de pandemia: análisis integral del Decreto Legislativo 532 de 08 de abril del 2020

Los estados de excepción representan un lugar común en la historia del derecho constitucional colombiano y latinoamericano¹. Ante los múltiples excesos de poder, el constitucionalismo

¹ Luna Blanco, Tania y Cardona Chávez, Juan Pablo. *“Estados de Excepción en Colombia: 1948-1990”*, Marquardt, Bernd (Ed.), **Constitucionalismo Comparado, Acercamientos metodológicos**,

contemporáneo ha construido una doctrina que permite realizar un contrapeso al poder Ejecutivo en tiempos de emergencias derivadas de situaciones excepcionales, para evitar cualquier tipo de constitucionalismo perverso².

El constitucionalismo colombiano puso en cabeza de la Corte Constitucional la revisión de los decretos legislativos emanados de los estados de excepción³, desarrollando una prolífica doctrina de revisión constitucional en la materia. Esta Corporación puede avocar conocimiento de tales normas, en virtud de los mandatos contemplados en los artículos 215, 247.1 y 242.5 de la Constitución Política de 1991; artículos 36, 37 y 38 del Decreto 2067 de 1991 y el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 (“Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia”).

En su vasta jurisprudencia, la Corte ha desarrollado una línea consistente de subreglas constitucionales para dar curso a la revisión constitucional en tiempos de excepcionalidad (arts. 212, 213, 214 y 215, C. Pol.). El mandato de la Corte frente a los Decretos Legislativos derivados de situaciones excepcionales es automático e integral⁴. El juicio de constitucionalidad que sigue a este tipo de control, abarca dos escenarios principales: uno formal y otro material⁵. En la revisión que tiene lugar en el expediente RE-267 de la referencia, la Corte se enfrenta a numerosos problemas jurídicos derivados de una situación de salud mundial que motivó la declaratoria de emergencia en el marco del artículo 215 de la Carta Política (Decreto 417 de 17 de marzo de 2020) y, en consecuencia, deberá ejercer control automático e integral de constitucionalidad sobre esta norma y las demás que dicte el Ejecutivo para conjurar la crisis, revisando en cada caso:

- a. Si el Ejecutivo cumplió con los requisitos formales establecidos por la Constitución, incluyendo la carga de motivación.
- b. Si existe una relación directa y específica con el estado de emergencia que le dio origen.

históricos y teóricos, Tomo 22 de la *Colección Gerardo Molina*, Bogotá, Ed. Universidad Nacional de Colombia, 2009. Ver, también: Luna Blanco, Tania. ***Historia legal y Conflicto Armado en Colombia: entre el derecho fallido y la violencia cohonestada***. En: "Retos del Postconflicto desde un enfoque interdisciplinar", Corporación Universitaria Americana, Cátedra Fulbright, 2019.

² García Villegas, Mauricio. ***Constitucionalismo perverso. Normalidad y anormalidad constitucional en Colombia: 1957-1997***. "El caleidoscopio de las justicias en Colombia 1 (2001): 317-368.

³ La Constitución Nacional de 1886 le dio el nombre de estados de sitio a estas particulares figuras jurídicas que, lejos de ser excepcionales, se convirtieron en la regla del constitucionalismo colombiano y latinoamericano de las décadas de los 80s y 90s. *Cfr.* Jácome, Jorge González. ***Estados de excepción y democracia liberal en América del Sur: Argentina, Chile y Colombia (1930-1990)***. Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2015.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-004 de 1992.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-465 de 2017, Auto 250 de 2002.

- c. Si su regulación contribuye exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos (art. 215, C. Pol.).

II. Análisis formal y material

A. Verificación de requisitos formales

A continuación, presentamos, a manera de esquema, un cuadro que condensa la verificación de requisitos formales del Decreto 532 de 2020, bajo la interpretación fijada por la Corte Constitucional colombiana:

Verificación de requisitos formales establecidos por el artículo 215 de la Carta Política de 1991		
Requisitos formales (Art. 215, C. Pol.)	Interpretación fijada por la Corte Constitucional	Verificación
El Decreto fue dictado en desarrollo de un estado de emergencia	Sentencia C-386 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.	El Decreto Legislativo 532 de 8 de abril del 2020 es producto del estado de emergencia declarado por el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, como lo señala de manera expresa su artículo 1°.
Lleva la firma del presidente de la República y de todos los ministros del Despacho y/o encargado	Sentencias C-448 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-328 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez y C-225 de 2009, M.P. Clara Elena Reales Gutiérrez.	El texto del Decreto se firma por los 18 ministros de Despacho en titularidad. Información que puede contrastarse con los nombramientos oficiales que reposan en la información del Ministerio del Interior ⁶
Contiene una motivación respecto de las	Corte Constitucional, Sentencia C-465 de 2017. M.P. Cristina	El Decreto cumple con la carga de motivación, explicando su relación directa y específica con el estado de emergencia que le dio origen.

⁶ Ver Sitio Web del Ministerio del Interior, República de Colombia: <https://id.presidencia.gov.co/Gobierno/mininterior> [Consultado abril 13 de 2020].

medidas adoptadas	Pardo Schelinger. Sentencia C-289 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.	
Fue expedido dentro de los 30 días siguientes a la publicación del Decreto de estado de emergencia que le dio origen	Corte Constitucional, Sentencia C-465 de 2017. M.P. Cristina Pardo Schelinger. Sentencia C-619 de 2003, M.P. Clara Inés Vargas Hernández	El Decreto fue expedido el 08 de abril de 2020 dentro del tiempo legal permitido, entrando en vigencia el día siguiente a su publicación en el Diario Oficial (Ley 4 de 1913). El requisito se surtió conforme al ordenamiento jurídico, lo anterior se verificó mediante la corroboración en Diario Oficial AÑO CLV. N. 51268. 11, abril, 2020. Pág. 7.

Fuente: elaboración propia con base en datos recolectados

El decreto está debidamente motivado, y sus razones de manera especial obedecen a la crisis que emerge en Colombia y en los demás países del mundo globalizado, por la presencia del coronavirus, la cual es una pandemia, generada por la infección del COVID-19, y que ha sido reconocida por la Organización Mundial de la Salud (OMS) a partir del 11 de marzo de 2020. No cabe duda de que esta pandemia genera un grave riesgo para la vida, la dignidad humana y la integridad de todos los colombianos, y Colombia ni los demás Estados, personal de la población, pueden enfrentar la crisis usando las medidas de la normalidad, siendo necesario recurrir al uso de los poderes excepcionales, que permitan tomar medidas idóneas para enfrentar la crisis. En suma, los motivos de la declaratoria atienden a la salud pública, el deterioro y la crisis que vive la economía nacional e internacional, sin que exista una respuesta adecuada dentro de la normalidad.

B. Análisis material

Equilibrio entre el principio de la autonomía universitaria y el derecho a la educación

La CortConst ha establecido que la educación es un derecho fundamental al tener una relación directa con la dignidad humana⁷. Se caracteriza por ser: i) un objeto de protección especial por el Estado; ii) un presupuesto básico para la efectividad de otros derechos como la libertad de escoger una profesión u oficio, la libre autodeterminación, el derecho al trabajo e igualdad de oportunidades; iii) un fin esencial del Estado; iv) la potestad de los titulares para reclamar el acceso y permanencia en el sistema educativo que garantice una adecuada formación y; v) un derecho y un deber que genera obligaciones recíprocas entre todos los actores del proceso educativo⁸.

⁷ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T.106 de 2019.

⁸ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-141 de 2013;

La prestación del servicio público de educación en el nivel superior está a cargo del Estado y de particulares que podrán fundar establecimientos educativos de acuerdo a los requisitos y condiciones estipuladas en la ley⁹ – para el caso en concreto la Ley 30 de 1992-. Estas instituciones educativas de nivel superior al tener como deber la prestación del servicio público de salud, se les otorgó como derecho la autonomía universitaria. De acuerdo al inciso primero del artículo 69 de la Constitución Política las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos. La Corte Constitucional la ha definido como “(...) la capacidad de auto regulación filosófica y de autodeterminación administrativa de la persona jurídica que presta el servicio público de educación superior (...)”¹⁰. Con base a estos lineamientos, el tribunal constitucional determinó que el ámbito irreductible de este derecho está constituido por la “libertad de auto-organización (darse sus propias directivas) y de auto-regulación (regirse por sus propios estatutos)”¹¹

Los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992 establecen las facultades con las que cuentan estas instituciones educativas y, de esta forma, se materializa el principio de autonomía universitaria:

- a) “Darse y modificar sus estatutos.
- b) Designar sus autoridades académicas y administrativas.
- c) Crear, desarrollar sus programas académicos, lo mismo que expedir los correspondientes títulos.
- d) Definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión.
- e) Seleccionar y vincular a sus docentes, lo mismo que a sus alumnos.
- f) Adoptar el régimen de alumnos y docentes.
- g) Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”.

Desde 1999, la jurisprudencia de la Corte Constitucional estableció las sub-reglas que permiten solucionar tensiones frecuentes entre la autonomía universitaria y los principios o derechos fundamentales¹²:

- a) La discrecionalidad universitaria, propia de su autonomía, no es absoluta, como quiera que se encuentra limitada por el orden público, el interés general y el bien común.

⁹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-337 de 1996.

¹⁰ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-310 de 1999, T-277 de 2016.

¹¹ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-337 de 1996.

¹² Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-106 de 2019.

- b) La autonomía universitaria también se limita por la inspección y vigilancia de la educación que ejerce el Estado.
- c) El ejercicio de la autonomía universitaria y el respeto por el pluralismo ideológico, demuestran que los centros superiores tienen libertad para determinar sus normas internas, a través de los estatutos, las cuales no podrán ser contrarias a la ley ni a la Constitución.
- d) Los estatutos se acogen voluntariamente por quienes desean estudiar en el centro educativo superior, pero una vez aceptados son obligatorios para toda la comunidad educativa. El reglamento concreta la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior.
- e) El Legislador está constitucionalmente autorizado para limitar la autonomía universitaria, siempre y cuando no invada ni anule su núcleo esencial. Por lo tanto, existe control estricto sobre la ley que limita la autonomía universitaria.
- f) La autonomía universitaria es un derecho limitado y complejo. Limitado porque es una garantía para el funcionamiento adecuado de la institución. Es complejo, como quiera que involucra otros derechos de las personas.
- g) Los criterios para selección de los estudiantes pertenecen a la órbita de la autonomía universitaria, siempre y cuando aquellos sean razonables, proporcionales y no vulneren derechos fundamentales y, en especial, el derecho a la igualdad. Por ende, la admisión debe corresponder a criterios objetivos de mérito académico individual [negrilla fuera de texto].**
- h) Los criterios para determinar las calificaciones mínimas deben regularse por reglamento, esto es, corresponden a la autonomía universitaria.
- i) Las sanciones académicas hacen parte de la autonomía universitaria. Sin embargo, son de naturaleza reglada, como quiera que las conductas que originan la sanción deben estar previamente determinadas en el reglamento. Así mismo, la imposición de sanciones está sometida a la aplicación del debido proceso y del derecho de defensa”

Estas sub-reglas garantizan que las universidades no hagan uso de su autonomía de forma arbitraria. Para cumplir este objetivo, la Corte Constitucional ha estudiado específicamente la obligación de determinar el proceso de selección y admisión de estudiantes. Las universidades cuentan con la capacidad de decidir cuáles son los criterios para selección y admitir a los aspirantes a sus programas académicos. No obstante, dichos criterios deben ser razonables y proporcionales sin que propicien a conductas discriminatorias¹³. Por tanto, el proceso de selección debe basarse en el mérito y el rendimiento o capacidad académica de los futuros estudiantes¹⁴.

¹³ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-612 de 2017.

¹⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia T-642 de 2004.

Con ocasión a la pandemia generada por el Coronavirus COVID-19, tanto el Ministerio de Educación como el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación – ICFES- decidieron aplazar la aplicación del Examen de Estado que estaba programado para el 15 de marzo de 2020 en todo el territorio nacional. Aunque fueron 79.321 estudiantes inscritos para realizar este examen, las universidades al exigir la presentación y puntaje de esta prueba como requisito de ingreso a sus programas académicos, estarían afectando gravemente el acceso al derecho a la educación superior. Por ello, el Gobierno expidió el Decreto 532 de 2020 en el cual adoptó como medida eximir a esta población de presentar este examen y el derecho a realizarlo de conformidad al calendario que indique el ICFES. Esta medida también fue extendida para quienes deban aplicar el Examen de Estado para el 9 de agosto de 2020, en el evento en que las condiciones de salud pública impidieran la realización.

El Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional considera que este Decreto debe ser declarado exequible, ya que busca garantizar un equilibrio entre el principio de autonomía universitaria y el derecho fundamental a la educación. Este objetivo se logra permitiéndoles a las instituciones educativas establecer los criterios para seleccionar y admitir estudiantes, siempre y cuando, no sean desproporcionales ni irrazonables. Por ello, no podrán seguir adoptando, de manera temporal, el puntaje del ICFES para seleccionar y admitir alumnos a los programas académicos que ellas brinden para el segundo semestre del 2020. El Decreto 532 del 8 de abril de 2020 ha sido efectivo, pues varias universidades han sido consecuentes con la grave situación de salud pública y han decidido retirar y/o suspender este criterio del puntaje del ICFES en su proceso de selección. Por ejemplo, la Universidad de los Andes cambió sus criterios:

“1) Prueba de admisión virtual preparada por la Universidad de los Andes en habilidades de lectoescritura, análisis crítico y razonamiento cuantitativo. Notas de grado 10º en el caso de que el colegio tenga hasta grado 11 y las notas de 11º en el caso de que el colegio tenga hasta grado 12. Para los programas de Medicina y Música el aspirante también deberá presentar y aprobar la prueba específica de manera virtual, en cada uno de los cierres propuestos. Esta opción opera de manera excepcional para las admisiones del semestre 2020-2”¹⁵

La universidad del Externado de Colombia estableció como uno de sus requisitos, en reemplazo del examen del ICFES: “Estar terminado o haber finalizado su último curso de educación secundaria. De acuerdo con el decreto 532 del 8 de abril de 2020, expedido por el Ministerio de Educación Nacional, se “exime la presentación del Examen de Estado como requisito para el ingreso a los programas de pregrado de educación superior, a todos los estudiantes inscritos para la presentación del Examen de Estado prevista para el 15 de marzo del año 2020”¹⁶

La Universidad Libre decidió que los aspirantes deberán indicar el número de citación asignado para la presentación del Examen de Estado y dejar los demás campos restantes en el formulario de inscripción¹⁷. La Universidad Nacional estableció en su comunicado No 10 de 2020 de Rectoría: “Los exámenes de admisión para programas de pregrado de la Universidad

¹⁵ Universidad de los Andes “**Criterios de admisión a estudiantes de pregrado para el segundo semestre de 2020**” Disponible en: “<https://uniandes.edu.co/es/noticias/comunidad/cambios-en-los-criterios-de-admision-a-estudiantes-de-pregrado-segundo-semestre-de-2020>”

¹⁶ <https://www.uexternado.edu.co/admision-pregrado/paso-1-consulte-los-requisitos-para-el-ingreso-al-programa/>

¹⁷ <https://comunicacionesbogota.unilibre.edu.co/instructivo-proceso-de-inscripcion-pregrado/>

programados para el 19 de abril de 2020, **quedan aplazados** hasta nueva orden. Las nuevas fechas de aplicación de estos exámenes se informarán oportunamente cuando la situación de emergencia en el país así lo permita”¹⁸.

C. Consideraciones del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

El Observatorio considera pertinente que se analice la siguiente consecuencia que no está prevista en el Decreto 532 de 2020: ¿Qué sucederá con aquellos estudiantes que, aunque estén beneficiados por este decreto, al presentar el Examen de Estado de acuerdo a las nuevas fechas fijadas por el ICFES, no obtengan el puntaje requerido por la universidad para cursar el programa académico al que se inscribió?, ¿se les cancelará su primer semestre, a pesar de haber sido admitido?, o ¿podrán cursar su primer semestre y demás hasta culminar la carrera?

III. Petición

Por las razones expuestas, solicitamos amablemente a la H. Corte Constitucional declarar la **EXEQUIBILIDAD** del Decreto 532 de 08 de abril de 2020. Mantener la institucionalidad esencial para rodear de garantías constitucionales a los ciudadanos y ciudadanas es vital en tiempos de emergencia, donde el contrapeso constitucional se vuelve indispensable para evitar el abuso del poder y garantizar la protección de sujetos, bajo condiciones de debilidad manifiesta.

De los señores Magistrados, atentamente,



Jorge Kenneth Burbano Villamarín

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.

Calle 8 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150.

Correo: jkbv@hotmail.com



CAMILA ALEJANDRA ROZO LADINO

C.C. 1.022.411.877

Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional

Abogada de la Universidad Libre de Colombia

¹⁸ <https://admisiones.unal.edu.co/pregrado/>