



AUTONOMÍA UNIVERSITARIA – Alcance / PAGO DE MATRÍCULA UNIVERSITARIA – Exención para miembros de grupos indígenas / AUTONOMÍA UNIVERSITARIA – Límites / PAGO DE MATRÍCULA UNIVERSITARIA – Limitación del beneficio de exoneración del pago de matrícula para miembros de las comunidades indígenas diferentes a las del departamento del Cesar / TEST ESTRICTO DE IGUALDAD – Aplicación por tratarse de derechos de una minoría / DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN DE GRUPOS INDÍGENAS – Vulneración por Universidad Popular del Cesar al excluir del beneficio de exención de pago de matrícula a integrantes de las comunidades indígenas diferentes a las del departamento del Cesar

[S]e tiene que los supuestos a comparar son de orden normativo, concretamente la norma anterior que establece el beneficio de exoneración de pago de matrícula para todos los indígenas del país, con la norma demandada, que limitó dicho beneficio únicamente a los indígenas del departamento del Cesar. Así las cosas, es claro que con la norma en cuestión se está implementando un trato desigual entre iguales, es decir, entre los indígenas del departamento del Cesar frente a los indígenas del resto del país, sin justificación aparente. Ahora, para averiguar si dicho trato desigual puede ser avalado o no, se entrará a estudiar el fin buscado por la medida, el medio empleado y la relación entre el medio y el fin. Al respecto, se advierte que en este evento, según lo afirmado por el recurrente, el fin buscado por medida sí resulta razonable, toda vez que es apenas lógico que la universidad demandada busque blindar su presupuesto ante posibles fraudes y por tanto, quiera implementar acciones tendientes a depurar los beneficios económicos que concede a sus estudiantes. No obstante lo anterior, el medio empleado para dicho fin, no resulta ajustado a derecho, toda vez que, se insiste, implica una discriminación negativa respecto de los miembros de las comunidades indígenas diferentes a las asentadas en el departamento del Cesar que incluso han venido accediendo al beneficio de exoneración del pago de la matrícula, sin justificación alguna. [...] En tales condiciones, es claro que la medida adoptada por la universidad no contribuye eficientemente al fin buscado de blindar las finanzas del ente universitario, por cuanto ni siquiera está demostrada dicha afectación y mucho menos que el hecho de que se excluya a los miembros de comunidades indígenas diferentes a las del departamento del Cesar impida que se presenten los supuestos fraudes detectados al interior de la demandada. Esto es, la exclusión de las comunidades indígenas del resto del país –diferentes a las del departamento del Cesar- del pago de la matrícula, en nada contribuye al fin presuntamente buscado por la Universidad Popular del Cesar. Además, la medida demandada insinúa que son los miembros de las comunidades indígenas del resto del país los que han cometido los supuestos fraudes y que las del departamento del Cesar no, sugerencia que carece de todo fundamento constitucional, legal y probatorio y que resulta absolutamente discriminatoria frente a esta población. Conforme con lo anterior, aunque puede afirmarse que el fin es legítimo e importante, no encuentra la Sala que esté demostrado que sea imperioso. Además, la medida no supera los criterios de legitimidad, imperiosidad e importancia, toda vez que existen varias alternativas para sanear las finanzas de la universidad diferentes a implementar un trato diferencial y discriminatorio de los indígenas del departamento del Cesar frente a los indígenas del resto del país. Es decir, la medida demandada puede ser reemplazada fácilmente por otros medios menos lesivos que no impliquen discriminación alguna, esto es, que no conlleven la restricción del derecho a la igualdad de los indígenas del resto del país. En este orden de ideas, resulta evidente que la medida demandada no supera el test de igualdad por cuanto las razones esgrimidas para soportarla, además de no estar probadas, no justifican en



manera alguna la discriminación de los miembros de las comunidades indígenas diferentes a las del departamento del Cesar.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 13 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA – ARTÍCULO 69 / LEY 30 DE 1992 – ARTÍCULO 28 / LEY 30 DE 1992 – ARTÍCULO 29 / LEY 30 DE 1992 – ARTÍCULO 30

NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 0031 DE 2011 (12 de noviembre) UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR – ARTÍCULO PRIMERO (Anulado parcialmente)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejero ponente: **CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

Radicación número: 20001-23-31-000-2011-00421-01

Actor: DANI DANIELA VALDÉS OROZCO Y OTRO

Demandado: UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR

Referencia: NULIDAD - FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la Universidad Popular del Cesar contra la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar, el 4 de abril de 2013, mediante la cual resolvió lo siguiente:

***“PRIMERO:** De acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión, **DECLARAR** la nulidad de la expresión “[e]n el Departamento del Cesar” utilizada por el numeral primero del acápite titulado **“POR PERTENECER A UNA COMUNIDAD INDÍGENA”**, que hace parte del artículo primero de la Resolución No. 0031 del 12 de noviembre de 2011, proferida por la **UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR**, en el cual se modifica parcialmente la Resolución No. 1768 de noviembre 16 de 2006, en cuanto con ella se excluye de la exoneración de la matrícula a los miembros de las comunidades indígenas que pertenezcan al departamento del Cesar...”*

I. ANTECEDENTES



1. Pretensiones

Las señoras Dany Daniela Valdés Orozco y Danly Saray Valdés Orozco, por conducto de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, demandaron para que, previo el trámite del procedimiento legal, se hicieran las siguientes declaraciones:

Que es nula la decisión administrativa contenida en la Resolución 0031 del 12 de enero de 2011, a través de la cual se modificó la Resolución 1768 del 16 de noviembre de 2006, que reglamentó los requisitos para otorgar exoneraciones y descuentos a estudiantes y funcionarios de la Universidad Popular del Cesar y negó las becas de descuento por exoneración indígena a los estudiantes que no pertenecen a las comunidades indígenas del departamento del Cesar.

Que como consecuencia de la anterior declaración, a título de restablecimiento del derecho, se condene a la Universidad Popular del Cesar a reconocer a las demandantes el derecho a la beca por exoneración indígena en su condición de estudiantes indígenas Wayuu del departamento de La Guajira.

Que se condene a la demandada a cumplir los fallos de tutela del 4 y 14 de febrero de 2011.

Que se cumpla la sentencia en los términos de los artículos 176 y 177 del Código Contencioso Administrativo.

Las pretensiones tuvieron como fundamento los siguientes

2. Hechos

Señalaron que en los años 2008 y 2009 ingresaron a la Universidad Popular del Cesar en los programas de derecho (Dany Daniela) y licenciatura en arte y folclor (Danly Saray), en su condición de indígenas Wayuu del departamento de La Guajira.

Indicaron que han logrado aprobar 6 y 3 semestres respectivamente, gracias al beneficio de exoneración de pago de la matrícula que la universidad brinda a los indígenas.



Manifestaron que en diciembre de 2010 radicaron en la Oficina Administrativa y Financiera de la Universidad Popular del Cesar los documentos necesarios para obtener el descuento por exoneración indígena al que tenían derecho, sin embargo, en esa ocasión se les informó que, debido a que la universidad había modificado la Resolución 1768 del 16 de noviembre de 2006 que reglamentó los requisitos para otorgar exoneraciones y descuentos a estudiantes y funcionarios de la universidad, sus solicitudes no iban a ser tramitadas.

Afirmaron que dicha modificación afectó la confianza y expectativas de los estudiantes amparados por ese beneficio, toda vez que se les permitió incluso, diligenciar la documental necesaria para acceder a él y de manera sorpresiva, se les excluyó del mismo.

Explicaron que los estudiantes pertenecientes a las comunidades indígenas carecen de los recursos económicos para pagar la totalidad del valor de la matrícula académica, por lo que se acogen al beneficio por exoneración indígena que el Estado les proporciona.

Mencionaron que el 24 de enero de 2011 presentaron acción de tutela la cual les fue despachada favorablemente, por lo que se le ordenó a la universidad demandada continuar proporcionándoles el beneficio de exoneración.

3. Normas violadas y concepto de la violación

Consideraron que con los actos administrativos demandados se vulneraron las siguientes normas: preámbulo y artículos 1, 2, 3, 4, 5, 13, 67 y 209 de la Constitución Política; 2, 36 y 84 del Código Contencioso Administrativo.

Adicionalmente invocaron la sentencia C-197 de 1999 a través de la cual se declaró la exequibilidad condicionada del numeral 4 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo.

Recordaron el alcance del derecho a la educación y la autonomía universitaria a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.



Adujeron que con la expedición del acto demandado se vulneraron los derechos a la educación y a la igualdad consagrados en los artículos 67 y 13 de la Constitución Política, no solo a ellas sino además a todos los miembros de las comunidades indígenas que no hacen parte del departamento del Cesar.

Manifestaron que provienen de un hogar conformado por 3 hermanos quienes en la actualidad cursan los programas de derecho, licenciatura en arte e ingeniería electrónica en la misma universidad.

Agregaron que la persona que les brinda su manutención es su madre, quien además es madre cabeza de familia.

Aseveraron que la modificación de la Resolución 1768 de 2006 fue intempestiva, sorpresiva e injusta.

Comentaron que la autonomía del rector de la universidad demandada no implica que puede desconocer los derechos fundamentales de los estudiantes.

Reiteraron que con la decisión de negar la exoneración indígena a la que tienen derecho se desconocieron: el preámbulo de la Constitución, los principios de justicia y confianza legítima y los derechos a la educación, el debido proceso y la igualdad.

Afirmaron que el acto demandado no se ajusta a las normas legales y supralocales, por cuanto desconoce sus derechos.

Señalaron que además el acto está viciado de falsa motivación por cuanto no existe correspondencia entre la decisión que se adopta y la exposición de motivos que en el acto se aduce.

Explicaron para el año 2011 los valores que debían pagar por los programas de derecho y artes eran de \$172.919 y \$108.647, respectivamente; sin embargo, con la expedición de la Resolución 0031 del 12 de enero de 2011, dichos valores se incrementaron a \$708.519 y \$430.070.

Recordaron que el Estado debe garantizar que los colombianos tengan igual oportunidad para acceder a la cultura y la educación.



4. Contestación de la demanda

Por conducto de apoderado, la Universidad Popular del Cesar contestó la demanda en los siguientes términos:

Manifestó su oposición a la totalidad de las pretensiones de la demanda por cuanto, en su criterio, carecen de soporte legal y probatorio.

Señaló que la demanda adolece de errores de técnica, toda vez que se dirigió a que se declare la nulidad de un acto administrativo sin probar las causales de nulidad invocadas.

Explicó que la Constitución Política no ordena, ni siquiera a las universidades públicas, que contemplen un sistema de admisión con cupos especiales para los miembros de las comunidades indígenas, los cuales sólo pueden ser adoptados en ejercicio de su autonomía.

Recordó los alcances y límites de la autonomía universitaria reconocida en el artículo 69 de la Constitución Política, desarrollada por la Ley 30 de 1992.

Indicó que el otorgamiento de cupos a los miembros de comunidades indígenas no constituye una obligación para los entes universitarios, toda vez que incide directamente en los derechos de los demás aspirantes que no hacen parte de estas minorías y además, de ser una obligación, implicaría una vulneración de la autonomía universitaria.

Expuso que la adopción de un método como el de cupos especiales, en virtud de cual hay cuotas universitarias reservadas estrictamente para personas que pertenecen a minorías étnicas, se traduce en limitaciones para el resto de la comunidad universitaria y su posibilidad de acceder a un cupo universitario, lo cual se ha avalado por los Tribunales, en aplicación de la discriminación positiva.

Adujo que no obstante lo anterior, la asignación de estos cupos y la financiación de los mismos debe depender del mérito de los estudiantes.



Puso de presente que aunque las demandantes afirmaron que el acto acusado se encuentra viciado por haber sido expedido irregularmente, desconociendo los derechos de defensa y a la igualdad, con desviación de poder y falsa motivación, en manera alguna explicaron las razones de su afirmación lo cual genera una inepta demanda.

Recordó que cuando se demanda un acto administrativo se debe precisar la causal de nulidad con sus presupuestos y sustento legal, de lo contrario se conduce a un fallo inhibitorio.

Reiteró que en el caso concreto se demandó la Resolución 0031 del 12 de enero de 2011 invocando una serie de causales de nulidad pero sin explicar la forma en que éstas se configuran ni la manera en que afectan dicho acto administrativo.

Explicó que la Universidad Popular del Cesar en ejercicio de su autonomía universitaria dispuso que los reinsertados a la paz y a la sociedad civil y los estudiantes pertenecientes a comunidades indígenas recibirían tratamiento especial, de acuerdo con el Consejo Superior de la universidad, artículo 70 del Acuerdo 009 del 21 de febrero de 1994.

Adujo que con base en las facultades otorgadas por la Ley 30 de 1992 al Consejo Superior, en sesión del 15 de diciembre de 2010 se autorizó al rector para revisar y ajustar el proceso de exoneración de los indígenas, con el fin de garantizar la equidad social en beneficio de la población realmente vulnerable y comprometida de las etnias indígenas, con el fin de depurar el proceso de otorgamiento de becas a los miembros de estos grupos.

Aseveró que lo anterior se hizo con el propósito de garantizar que la capacidad presupuestal de la universidad no se vea afectada por los beneficios indígenas de manera generalizada, por lo que se hizo necesario establecer límites razonables que garanticen los principios de planificación, universalidad y equilibrio que rigen el presupuesto del ente universitario dado que el advenimiento masivo de aspirantes indígenas podría afectar la estabilidad institucional en el orden presupuestal y en la cobertura física.

Agregó que esta medida se tuvo que adoptar debido a que los gobernadores de los resguardos indígenas estaban defraudando a la



universidad, vendiendo certificaciones de miembros de las comunidades indígenas a personas que no hacían parte de su etnia, con el propósito de que pudieran recibir el beneficio en el pago de la matrícula, lo cual afectó gravemente el presupuesto del ente universitario.

Afirmó que con base en lo anterior la universidad decidió reglamentar el acceso al beneficio para los miembros de las comunidades indígenas, medida que en todo caso resulta mucho más benigna que las disposiciones del Gobierno Nacional, las cuales exigen que dicha calidad sea acreditada ante el Ministerio del Interior.

Arguyó que la restricción del beneficio a los miembros de las comunidades indígenas del departamento del Cesar es una medida racional y necesaria para salvaguardar los intereses de la universidad.

Puso de presente que los miembros de las comunidades indígenas de La Guajira tienen beneficios que no son extendidos a indígenas de otras regiones del país.

Propuso como excepciones las siguientes:

4.1 Improcedencia de la acción

Reiteró que en la demanda no se demostró que existan causales de nulidad, ni la forma en que el acto administrativo se ve afectado por las invocadas por las actoras.

Acusó al apoderado de las demandantes de intentar constitucionalizar la demanda para hacer incurrir en error al juez.

Señaló que el libelo adolece de los requisitos de técnica que imposibilitan su estudio de fondo.

4.2 Ineptitud sustantiva de la demanda

Adujo que en atención a que la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es rogada, el demandante a la hora de interponer la acción de nulidad, debe ser preciso y concreto al momento de individualizar el acto administrativo objeto de impugnación y además las normas y motivos de violación de la de las mismas.



Agregó que las normas invocadas en la demanda no tienen nada que ver en el caso concreto.

Concluyó que los cargos endilgados por la parte actora no tienen respaldo legal ni probatorio por cuanto el acto demandado fue expedido por la autoridad competente, con plena observancia de las garantías constitucionales y procesales.

5. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 4 de abril de 2013 el Tribunal Administrativo del Cesar declaró la nulidad de la expresión “en el departamento del Cesar” consagrada en el artículo primero de la Resolución 0031 del 12 de noviembre de 2011 de la Universidad Popular del Cesar.

En apoyo de esa decisión expresó, en resumen, lo siguiente:

Señaló que aunque en la demanda no se hace un extensivo desarrollo de la forma en que se consideran violadas las normas invocadas como desconocidas, de manera sucinta y genérica sí se indica de qué modo se materializa la violación, razón por la cual es procedente abordar el estudio de fondo del asunto, haciendo uso de la facultad de interpretación de la demanda.

Recordó la naturaleza y alcance de la autonomía universitaria a la luz de la Constitución, la ley y la jurisprudencia.

Explicó que las universidades en aplicación del principio de autonomía universitaria pueden establecer ciertas condiciones que deben ser cumplidas, siempre y cuando estas vayan de la mano de las normas superiores y en general, del ordenamiento jurídico.

Adujo que conforme la jurisprudencia de la Corte Constitucional, especialmente en la sentencia T-110 de 2010, los entes universitarios autónomos tienen facultad para otorgar tratamientos especiales y favorables a los miembros de comunidades indígenas, así como para establecer a un número determinado de cupos, exenciones de matrículas, el otorgamiento de subsidios y en general, para adoptar todas aquellas medidas que estén dirigidas a facilitar la vinculación de esta población a la educación superior.



Agregó que tanto el establecimiento como el desmonte de estímulos de esta naturaleza a favor de las comunidades indígenas hace parte de la faceta de la autonomía que le ha sido reconocida a los establecimientos universitarios, sin embargo, para su procedencia se requiere que la institución educativa adopte medidas equivalentes en sustitución de las medidas desmontadas.

Destacó que además la Corte Constitucional ha sido clara en establecer que se debe garantizar el trato igualitario a los miembros de las comunidades indígenas, por cuanto, cualquier medida que implique una discriminación no justificada y razonada, conlleva a la violación del principio de legalidad, que es objeto de tutela por parte del juez del acto; en tales condiciones, se hace necesaria la motivación de los actos que establezcan o eliminen este tipo de beneficios.

Resaltó la importancia del principio de igualdad frente a grupos tradicionalmente marginados, como es el caso de los miembros de comunidades indígenas.

Expuso el test de razonabilidad que realiza la Corte Constitucional a la hora de analizar casos como el que se estudia ahora.

Señaló que la Resolución 0031 del 12 de enero de 2011 estableció una limitante para los miembros de las comunidades indígenas, toda vez que a partir de su expedición sólo pueden ser exonerados del pago de la matrícula los miembros de comunidades del departamento del Cesar y se excluyen a los integrantes de las comunidades del resto del país.

Indicó que no existe prueba alguna que demuestre que la medida fue soportada en un estudio presupuestal tal y como lo manifestó el apoderado de la demandada, razón por la cual consideró que la restricción impuesta no está debidamente justificada y además, tampoco resulta necesaria.

Manifestó que tampoco se acreditó la supuesta venta de certificaciones por parte de las comunidades indígenas a personas ajenas a las mismas, con el fin de defraudar los intereses de la universidad.



Consideró que el objetivo presuntamente perseguido por la autoridad educativa excede en gran medida los valores, principios y derechos de justicia, solidaridad e igualdad.

Agregó que la medida no puede considerarse equivalente a la anterior, toda vez que introduce una discriminación entre las comunidades indígenas del departamento del Cesar y las del resto del país, sin que medie justificación alguna.

Puso de presente que el ingreso y la administración del sistema educativo debe hacerse con especial atención en los miembros de las comunidades indígenas, por cuanto es a través de la educación que los bienes inmateriales de una cultura se transmiten de una generación a otra.

Aseveró que la decisión de excluir a las comunidades indígenas que no pertenezcan al departamento del Cesar vulnera el derecho a la educación de los indígenas a nivel nacional.

Agregó que la demandada desconoció el principio de confianza legítima por cuanto vulneró derechos adquiridos por parte de las indígenas demandantes.

Concluyó que el principio de autonomía universitaria y la protección del presupuesto de la universidad no son razones para despojar a la población indígena del derecho a la educación superior, sobre todo si se tiene en cuenta que se trata de un derecho reconocido con anterioridad, que no podía ser objeto de reforma sino a través de una medida equivalente.

6. La impugnación

Inconforme con la decisión, el apoderado de la parte demandada apeló la sentencia de primera instancia. Como fundamento del recurso expresó lo siguiente:

Aseveró que con la expedición del acto demandado no se vulneró la Constitución ni la ley por cuanto no existe ninguna obligación para las entidades universitarias para regular exoneraciones o descuentos especiales para determinados sectores de los educandos.



Recordó que las universidades tienen plena autonomía para regular estos temas.

Aclaró que no se suprimieron las exoneraciones para las etnias indígenas sino que se redujo su universo a los miembros de comunidades indígenas del departamento del Cesar.

Señaló que la medida cuestionada se justifica en el registro sistemático de fraudes con las certificaciones expedidas por los resguardos y cabildos indígenas que generó un impacto negativo en las finanzas públicas de la universidad.

Solicitó revocar el fallo apelado y en su lugar, negar las pretensiones de la demanda por cuanto el acto demandado de carácter general, impersonal y abstracto, a través del cual se recompuso el sistema de cupos especiales de exoneración en el pago de matrículas para el sector indígena, se expidió en ejercicio de la plena autonomía universitaria.

5. Actuación procesal en segunda instancia

Mediante auto del 6 de febrero de 2014 se admitió el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia. (fol. 4 del cuaderno de apelación).

A través de providencia del 30 de agosto de 2015 se dispuso correr traslado a las partes para que presentaran sus alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera su concepto. (fol. 7 del cuaderno de apelación).

6. Alegatos de conclusión

Ni la parte actora ni la parte demandada presentaron alegatos de conclusión en esta instancia.

7. Concepto del Ministerio Público

El Ministerio Público no rindió concepto dentro de este asunto.

Surtidos los trámites legales pertinentes, el proceso se adelantó con la observancia de las ritualidades previstas en la ley procesal y sin que



obre causal de nulidad que afecte la actuación, procede la Sección Quinta de la Sala Contencioso Administrativa, a resolver previas las siguientes

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Es competente la Sala para conocer del asunto en segunda instancia, en razón del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada contra la sentencia proferida el 4 de abril de 2013, por el Tribunal Administrativo del Cesar, conforme al artículo 129 del Código Contencioso Administrativo y en consideración al Acuerdo 357 del 5 de diciembre de 2017 del Consejo de Estado, que busca descongestionar la Sección Primera de esta Corporación.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si hay lugar a confirmar, modificar o revocar la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar el 4 de abril de 2013, con base en los argumentos del escrito de apelación.

Para el efecto, se deberá establecer si la limitación del beneficio de exoneración del pago de matrícula para miembros de las comunidades indígenas diferentes a las del departamento del Cesar se ampara o no en la autonomía universitaria y se encuentra debidamente justificada o no.

3. Caso concreto

Las actoras demandaron la legalidad de la Resolución 0031 del 12 de enero de 2011 a través de la cual la Universidad Popular del Cesar modificó la Resolución 1768 del 16 de noviembre de 2006, en el sentido de restringir el beneficio de exoneración del pago de las matrículas a los miembros de las comunidades indígenas del departamento del Cesar, pese a que dicho beneficio originalmente aplicaba para la totalidad de comunidades indígenas del país.



En criterio de la parte demandante dicha modificación afecta normas de carácter superior y no puede entenderse justificada en la autonomía universitaria.

El Tribunal Administrativo del Cesar consideró que la medida demandada resulta desproporcionada y vulneradora del derecho a la igualdad, toda vez que las supuestas razones que motivaron a la universidad demandada para restringir el beneficio económico, no fueron probadas en el expediente.

Por lo tanto, concluyó que se afectó el derecho a la igualdad de los miembros de las comunidades indígenas cuyo origen es diferente al departamento del Cesar y por ende, declaró la nulidad de la expresión correspondiente.

El apoderado de la entidad demandada, por su parte, apeló la decisión de primera instancia, bajo el argumento de que la medida se encuentra debidamente sustentada en la autonomía universitaria.

Además porque dichos beneficios no constituyen una obligación para los establecimientos de educación superior.

Así las cosas, se procederá a estudiar los argumentos expuestos en el escrito de apelación con el fin de determinar si estos tienen o no vocación de prosperidad. Al respecto, se precisa que el estudio se limitará únicamente a dichos puntos por cuanto los mismos fijan la competencia de la Sala en esta instancia.

El artículo 69 de la Constitución Política establece:

“Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley.

La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado.

El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.



Dicha norma fue desarrollada por la Ley 30 de 1992, que frente al tema de la autonomía universitaria dispone:

“Artículo 28. *La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes, y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de función institucional.*

Artículo 29. *La autonomía de las instituciones universitarias, o, escuelas tecnológicas y de las instituciones técnicas profesionales estará determinada por su campo de acción y de acuerdo con la presente ley, en los siguientes aspectos:*

- 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 sus alumnos;*
- f. *Adoptar el régimen de alumnos y docentes, y*
- g. *Arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional.*

Parágrafo. *Para el desarrollo de lo contemplado en los literales a) y c) se requiere notificación al Ministro de Educación Nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes.*

Artículo 30. *Es propio de las instituciones de educación superior la búsqueda de la verdad, el ejercicio libre y responsable de la crítica, de la cátedra y del aprendizaje de acuerdo con la presente ley”.*

A su turno, la Corte Constitucional ha considerado, en el tema concreto de beneficios a miembros de comunidades indígenas en el marco de la autonomía universitaria, ha dicho:

“El principio de autonomía universitaria es un atributo que les permite a las instituciones de educación superior autorregularse administrativamente, por ello tienen la potestad de expedir sus propias reglas internas (estatutos).



(...)

Los estatutos y/o reglamentos, ha señalado la jurisprudencia de la Corte, se proyectan:

(i) “[C]omo **derecho deber**; es decir, que el estudiante puede conocer las opciones y alternativas que contribuyen a definir su futuro en la institución, mostrándole cuales son los derechos, prerrogativas y garantías que le asisten en el ambiente académico; y por otro, le indica las exigencias de la institución, lo que va de la mano con las obligaciones, deberes y responsabilidades reciprocas”. (negritas fuera del texto original)

(ii) “[D]esde la óptica de la autonomía universitaria, que no es otra cosa que frente al conjunto de facultades y atribuciones de los establecimientos educativos **y los límites a los que se encuentra sometido conforme a la Constitución y las leyes**, por medio de los cuales puede definir los propósitos filosóficos, ideológicos, académicos, etcétera que espera cumplir en el ejercicio de la actividad académica como institución de educación superior”.

(iii) “[D]esde el punto de vista del ordenamiento jurídico, el reglamento estudiantil es reconocido como consecuencia del ejercicio de la potestad regulatoria atribuida por la Constitución a los establecimientos educativos de educación superior (art. 69) y por las leyes que lo desarrollan. Por esta razón, hace parte de la estructura normativa del Estado, ya que desarrolla los contenidos de las normas superiores e integra el contrato de matrícula celebrado entre la universidad y el estudiante, siendo oponible a los miembros de la comunidad educativa”.**[21]**

El principio constitucional de la autonomía universitaria no es absoluto e ilimitado, pues su ejercicio debe respetar las restricciones que surgen de la propia Constitución Política y de la ley**[22]**, tal como ocurre con todos los organismos públicos o privados dotados de dicha autonomía dentro de un Estado de Derecho**[23]**.

(...)

La Corte ha señalado que el mérito académico no es el único criterio a observar en la selección de los estudiantes y que el hecho de fijar condiciones especiales de ingreso, para personas pertenecientes a grupos poblacionales tradicionalmente marginados o discriminados, resulta ser una medida constitucional aceptable.



Por esta razón, los cupos especiales o cuotas son constitucionalmente admisibles como concreción de una acción afirmativa permitida por la Constitución, la cual se inspira en una concepción sustantiva del principio de igualdad[15].

En efecto, medidas como los cupos especiales de acceso a las universidades o las exenciones de matrícula para miembros de grupos étnicos, propenden por la protección real y efectiva en términos de igualdad de estos, que como ya se anotó, gozan de protección especial por parte del Estado en virtud de la pluralidad étnica y cultural presente en Colombia¹”

Así las cosas, efectivamente la incorporación de cupos especiales o exenciones en el pago de matrículas para miembros de grupos indígenas hacen parte de la órbita de la autonomía universitaria.

Consecuentemente, la modificación de dichos beneficios también se encuadra en las prerrogativas propias de dicha autonomía.

Conforme lo anterior, le asiste razón al recurrente al afirmar que la decisión adoptada a través del acto demandado de limitar la exoneración del pago de la matrícula a los miembros de las comunidades indígenas del departamento del Cesar se fundamentó en el ejercicio de la autonomía universitaria.

No obstante, debe tenerse en cuenta que el argumento del Tribunal de primera instancia para acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda no se basó en el alcance de la autonomía universitaria sino en la violación del derecho a la igualdad que se derivaba de la decisión demandada.

Es claro que el ejercicio de las facultades autónomas de los entes universitarios no puede ser absoluto o ilimitado y, por tanto, en todo momento debe ajustarse a los principios que rigen el Estado Social de Derecho, dentro de los cuales cobra una especial importancia el principio de igualdad.

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-475 del 9 de julio de 2014. M.P. Dr. Alberto Rojas Ríos.



En este caso, el recurrente afirmó que la exclusión de los miembros de comunidades indígenas diferentes a las del departamento del Cesar, obedeció a razones de orden presupuestal y a unos fraudes que se habían generado con los certificados presentados por algunos estudiantes para acceder a dicho beneficio sin ser realmente indígenas, sin embargo, en manera alguna probó sus afirmaciones o desvirtuó el resultado del test de “razonabilidad” aplicado por el *a quo*, para evaluar la constitucionalidad y legalidad de la medida demandada.

Al respecto, se debe tener en cuenta que con la norma acusada se incluyó una limitación a un beneficio inicialmente concedido a los miembros de todas las comunidades indígenas del país, la cual se traduce en una discriminación para los indígenas pertenecientes a comunidades diferentes a las asentadas en el departamento del Cesar.

En tales condiciones, la única forma en que dicha medida puede ser avalada es que resulte proporcional y adecuada.

Para el efecto, se aplicará una metodología similar empleada en la sentencia apelada, concretamente se adelantará el análisis propuesto por la Corte Constitucional para estos casos conocidos como test de igualdad.

Al respecto el máximo Tribunal Constitucional ha dicho:

“El juicio integrado de igualdad tiene tres etapas de análisis: (i) establecer el criterio de comparación: patrón de igualdad o tertium comparationis, valga decir, precisar si los supuestos de hecho son susceptibles de compararse y si se compara sujetos de la misma naturaleza; (ii) definir si en el plano fáctico y en el plano jurídico existe un trato desigual entre iguales o igual entre desiguales; y (iii) averiguar si la diferencia de trato está constitucionalmente justificada, es decir, si las situaciones objeto de la comparación ameritan un trato diferente desde la Constitución. El test de igualdad, que se aplica en el juicio integrado de igualdad, en su metodología busca analizar tres objetos: (i) el fin buscado por la medida, (ii) el medio empleado y (iii) la relación entre el medio y el fin. Según su grado de intensidad, este test puede tener tres grados: estricto, intermedio y leve. Para determinar cual es el grado de intensidad adecuado a un caso sub judice, este tribunal ha fijado una regla y varios criterios, como se da cuenta enseguida. La



regla es la de que al ejercer el control de constitucionalidad se debe aplicar un test leve, que es el ordinario. Este test se limita a establecer la legitimidad del fin y del medio, debiendo ser este último adecuado para lograr el primero, valga decir, a verificar si dichos fin y medio no están constitucionalmente prohibidos y si el segundo es idóneo o adecuado para conseguir el primero. Esta regla se formula a partir de dos importantes consideraciones: el principio democrático, en el que se funda el ejercicio de las competencias del legislador, y la “presunción de constitucionalidad que existe sobre las decisiones legislativas”. El test leve busca evitar decisiones arbitrarias y caprichosas del legislador, es decir, decisiones que no tengan un mínimo de racionalidad. El test leve ha sido aplicado por este tribunal en casos en que se estudian materias económicas, tributarias o de política internacional, o en aquellos en que está de por medio una competencia específica definida por la Constitución en cabeza de un órgano constitucional, o en los cuales se trata de analizar una normatividad anterior a la vigencia de la Carta de 1991 derogada pero que surte efectos en el presente, o cuando, a partir del contexto normativo del precepto demandado, no se aprecie prima facie una amenaza para el derecho en cuestión. Para aplicar un test estricto, que es la primera y más significativa excepción a la regla, este tribunal ha considerado que es menester que esté de por medio una clasificación sospechosa, como las previstas de manera no taxativa a modo de prohibiciones de discriminación en el artículo 13 de la Constitución; **o que la medida recaiga en personas que estén en condiciones de debilidad manifiesta, o que pertenezcan a grupos marginados o discriminados o a sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o a minorías insulares y discretas; o que la diferenciación afecte de manera grave, prima facie, el goce de un derecho constitucional fundamental; o que se constituya un privilegio.** El test estricto es el más exigente, pues busca establecer que si el fin es legítimo, importante e imperioso y si el medio es legítimo, adecuado y necesario, es decir, si no puede ser remplazado por otro menos lesivo. Este test incluye un cuarto objeto de análisis: si los beneficios de adoptar la medida exceden claramente las restricciones impuestas sobre otros principios y valores constitucionales. Entre los extremos del test leve y del test estricto está el test intermedio, que se aplica por este tribunal cuando se puede afectar el goce de un derecho no fundamental o cuando hay un indicio de arbitrariedad que puede afectar la libre competencia. Este test busca establecer que el fin sea legítimo e importante, sea porque promueve intereses públicos valorados por la Constitución o por la



magnitud del problema que el legislador busca resolver, y que el medio sea adecuado y efectivamente conducente para alcanzar dicho fin².

Conforme con lo anterior, en atención a que en este caso se trata de derechos de indígenas, es decir, de miembros de una minoría, se aplicará un test estricto de igualdad.

En primer lugar, se tiene que los supuestos a comparar son de orden normativo, concretamente la norma anterior que establece el beneficio de exoneración de pago de matrícula para todos los indígenas del país, con la norma demandada, que limitó dicho beneficio únicamente a los indígenas del departamento del Cesar.

Así las cosas, es claro que con la norma en cuestión se está implementando un trato desigual entre iguales, es decir, entre los indígenas del departamento del Cesar frente a los indígenas del resto del país, sin justificación aparente.

Ahora, para averiguar si dicho trato desigual puede ser avalado o no, se entrará a estudiar el fin buscado por la medida, el medio empleado y la relación entre el medio y el fin.

Al respecto, se advierte que en este evento, según lo afirmado por el recurrente, el fin buscado por medida sí resulta razonable, toda vez que es apenas lógico que la universidad demandada busque blindar su presupuesto ante posibles fraudes y por tanto, quiera implementar acciones tendientes a depurar los beneficios económicos que concede a sus estudiantes.

No obstante lo anterior, el medio empleado para dicho fin, no resulta ajustado a derecho, toda vez que, se insiste, implica una discriminación negativa respecto de los miembros de las comunidades indígenas diferentes a las asentadas en el departamento del Cesar que incluso han venido accediendo al beneficio de exoneración del pago de la matrícula, sin justificación alguna.

Al respecto, se debe tener en cuenta que, como se dejó dicho, el recurrente en ninguna de las instancias aportó prueba alguna de que las finanzas de la universidad se hayan visto afectadas y mucho menos de que la razón de dicha afectación se haya originado en los

² Corte Constitucional. Sentencia C-015 del 23 de enero de 2014. M.P. Dr. Mauricio González Cuervo.



beneficios económicos otorgados a los miembros de las comunidades indígenas del país.

Ahora, aunque afirmó que se habían presentado algunos certificados falsos que acreditaban que población no indígena pertenecía a algunos resguardos o cabildos, tampoco acreditó dichas manifestaciones y mucho menos que los mismos provinieran de comunidades ajenas al departamento del Cesar.

En tales condiciones, es claro que la medida adoptada por la universidad no contribuye eficientemente al fin buscado de blindar las finanzas del ente universitario, por cuanto ni siquiera está demostrada dicha afectación y mucho menos que el hecho de que se excluya a los miembros de comunidades indígenas diferentes a las del departamento del Cesar impida que se presenten los supuestos fraudes detectados al interior de la demandada.

Esto es, la exclusión de las comunidades indígenas del resto del país –diferentes a las del departamento del Cesar- del pago de la matrícula, en nada contribuye al fin presuntamente buscado por la Universidad Popular del Cesar.

Además, la medida demandada insinúa que son los miembros de las comunidades indígenas del resto del país los que han cometido los supuestos fraudes y que las del departamento del Cesar no, sugerencia que carece de todo fundamento constitucional, legal y probatorio y que resulta absolutamente discriminatoria frente a esta población.

Conforme con lo anterior, aunque puede afirmarse que el fin es legítimo e importante, no encuentra la Sala que esté demostrado que sea imperioso. Además, la medida no supera los criterios de legitimidad, imperiosidad e importancia, toda vez que existen varias alternativas para sanear las finanzas de la universidad diferentes a implementar un trato diferencial y discriminatorio de los indígenas del departamento del Cesar frente a los indígenas del resto del país.

Es decir, la medida demandada puede ser reemplazada fácilmente por otros medios menos lesivos que no impliquen discriminación alguna, esto es, que no conlleven la restricción del derecho a la igualdad de los indígenas del resto del país.



En este orden de ideas, resulta evidente que la medida demandada no supera el test de igualdad por cuanto las razones esgrimidas para soportarla, además de no estar probadas, no justifican en manera alguna la discriminación de los miembros de las comunidades indígenas diferentes a las del departamento del Cesar.

En tales condiciones, es claro que el recurrente no desvirtuó las razones del fallo de primera instancia, por lo que dicha decisión habrá de ser confirmada.

De otra parte, no existe mérito alguno para condenar en costas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sección Quinta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

Primero: Confírmase la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo del Cesar 4 de abril de 2013, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo: Sin costas en esta instancia.

Tercero: Notifíquese la presente decisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 173 del Código Contencioso Administrativo.

Cuarta: Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente



LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

