

El principio de **progresividad** en la educación superior

Camilo Blanco

Abogado de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Grenoble, Francia. Actual subdirector del Idep y codirector del grupo de investigación La Educación al Derecho.

El presente artículo busca aportar al debate de la *matrícula cero* para los estudiantes de las instituciones públicas de educación del país. Plantea un análisis sistemático de la jurisprudencia constitucional y contenciosa sobre el principio de progresividad en la educación superior, para recordar que esta postura de la matrícula cero, más que una concesión estatal, es el cumplimiento de este principio constitucional.



En un informe reciente, el Banco Mundial (2020), a propósito de la pandemia producida por el covid-19 y su impacto en la educación, advierte que si no se toman medidas urgentes de política pública la crisis derivada de la pandemia traerá costos para la educación y el desarrollo de los gobiernos, al producir un aumento en la cantidad de deserciones escolares y mayor inequidad; impactos que, en conjunto, tendrán un costo a largo plazo sobre la acumulación de capital humano, las perspectivas de desarrollo y el bienestar. El mismo informe resalta que, producto de la pandemia, habrá un aumento de la deserción escolar, incluso, sin posibilidad de retorno al proceso educativo.

Frente a este panorama, el debate de la deserción en materia de educación superior ha girado alrededor de la garantía estatal de *matrícula cero* para los estudiantes de las 32 universidades públicas del sistema educativo nacional. Con el objetivo de aportar en esta discusión, considero pertinente recordar que el principio de progresividad en materia educativa no es un asunto discrecional, sino una obligación del Estado colombiano, por ello, en esta breve reflexión recordaré las subreglas y los alcances que en materia de la progresividad educativa ha establecido la jurisprudencia nacional.

La jurisprudencia constitucional ha desarrollado la conceptualización del principio de progresividad desde dos

dimensiones; por un lado, el principio de progresividad como la garantía de no regresión a las condiciones materiales y de cobertura que modifique cada año, con respecto a la garantía estatal del derecho a la educación; y, por otro lado, la prohibición del derecho internacional de los derechos humanos de la regresividad financiera en el derecho a la educación.

Desde el primero de los aspectos, es decir, desde el principio de progresividad como obligación de avance en condiciones materiales y de cobertura alcanzados en el derecho a la educación, el carácter progresivo de este derecho implica que, cuando se alcanza algún nivel de disfrute, las autoridades públicas no pueden adoptar medidas que lleven a un retroceso en su realización (Corte Constitucional, T-698, 2010). Del mismo modo, se ha considerado como regresiva la decisión mediante la cual se privó intempestivamente de un beneficio educativo, del que gozaban unos jubilados en favor de su hijo discapacitado¹.

.....

1 En la Sentencia T-750/10 la Corte Constitucional manifestó que la resolución proferida por una empresa, consistente en suprimir el beneficio educativo concedido a los hijos de los pensionados era regresiva. En palabras del alto Tribunal: “Luego de haberse tenido durante varios años un claro estándar de protección, sorpresivamente este se ve disminuido, con el agravante que dicha determinación vulnera los derechos de sujetos de especial protección constitucional, como lo son los niños y los discapacitados”. Finalmente, la Corte Constitu-

Desde el segundo de los aspectos, esto es, el principio de progresividad como principio financiero de no regresividad en inversión en los presupuestos anuales invertidos en educación, el incremento en pesos constantes de los presupuestos asignados anualmente a las instituciones de educación es un principio supralegal o constitucional que encuentra su consagración formal en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos², el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales³, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴. Igualmente, el legislador colombiano ha corroborado el carácter de gasto social que revisten las transferencias del presupuesto general de la Nación a las universidades públicas. Así, se deduce de lo reglado por el artículo 84 de la Ley 30 de 1992.

El principio de progresividad en la educación, por un lado, tiene como fin establecer una garantía mínima de orden legal para que las instituciones educativas puedan cumplir su misión pública. Por el otro, obliga al Gobierno Nacional o Territorial a transferir los recursos a las instituciones de educación superior con base en los ingresos aportados en el año inmediatamente anterior con aumento del Índice de Precios al Consumidor (IPC). En realidad, no es un incremento en términos reales, pues la fórmula lo único que permite es que la inversión social en educación no se vea reducida cada año por cuenta de la pérdida adquisitiva del dinero, sino que mantenga su valor constante. La progresividad, en términos reales u objetivos, en realidad con la fórmula del IPC no se ha producido, sino que simplemente se garantiza que no se disminuya dicha inversión.

El fundamento del principio de progresividad en el gasto social se encuentra plenamente justificado dentro de la fórmula política del Estado social de derecho, debido a que este principio no es letra muerta sin ningún efecto normativo sino, que por el contrario, es una de las finalidades esenciales del Estado; donde las autoridades están obligadas a proteger y garantizar todos los derechos constitucionales y legales (CP, art. 2). Nada más natural dentro del Estado social de derecho que se implementen fórmulas garantistas, limitativas y reforzadas para que no quede al garete de los gobiernos la suerte de los derechos sociales de los ciudadanos.

La Corte Constitucional ha explicado, en Sentencia C-177/02, que del tenor literal del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 puede colegirse que el presupuesto en la educación superior, como rasgo de su autonomía constitucional, es independiente del presupuesto nacional o del de

las entidades territoriales, pero que recibe aportes bien de aquel o de estos⁵. En cuanto a los aportes que los presupuestos de las universidades reciben de la Nación, ellos se destinan a funcionamiento o a inversión, pues la redacción de la norma es clara al respecto cuando dice: “Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por los aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión”.

Igualmente, en Sentencia ACU-579 del 28 de octubre de 1999, el Consejo de Estado revocó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ordenando al Gobierno Nacional dar cumplimiento al artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y girar los recursos del presupuesto de la Universidad Nacional de Colombia para 1999 tomando como base el capital asignado en el año inmediatamente anterior.

De los referentes normativos relacionados y de la jurisprudencia constitucional y contenciosa que se han ocupado sobre el tema, se puede concluir que el mandato legal de incremento en pesos constantes de los presupuestos asignados anualmente a las instituciones educativas es un principio supralegal que tiene como finalidad establecer un mínimo legal, que obliga al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales a transferir los recursos a las instituciones de educación superior con base en los ingresos aportados en el año inmediatamente anterior con aumento del IPC, incremento que solo garantiza que se mantenga la misma inversión en educación, por la pérdida adquisitiva del dinero.

Sin embargo, pese a la consistente jurisprudencia constitucional sobre el principio de progresividad, la Sala Quinta del Consejo de Estado (2018), confundiendo el principio de progresividad con el aumento en pesos constantes de la inversión en materia educativa, sostuvo:

En tal sentido, obsérvese de los apartes transcritos de la Decisión C-177 de 2002, en especial de los destacados, que la Corte Constitucional, a propósito del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, en primer lugar, precisó que los aportes de las universidades estatales no deben verse reducidos por los efectos de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, de tal forma que mínimo debe aplicarse la corrección monetaria pertinente para cubrir año tras año los gastos ordinarios de administración o de inversión constantes

Pero seguidamente indicó, que “la base cálculo para determinar este aumento a valor constante, es el valor de las *partidas aprobadas* en el año anterior”.

.....

5 El presupuesto de las universidades públicas es independiente del presupuesto nacional, pero el presupuesto global de las universidades oficiales, que proviene del Estado, debe estar incluido dentro del Presupuesto General de la Nación (Corte Constitucional, C-220, 1997).

.....

cional revocó los fallos de instancia y en su lugar concedió el amparo solicitado.

En definitiva, el Consejo de Estado no precisa si estas partidas corresponden únicamente a las que por ley las autoridades nacionales y territoriales debieron girar para gastos ordinarios —es decir, lo correspondiente al presupuesto del año anterior más el IPC respectivo, a fin de evitar la devaluación— o si también se incluyen las que no son obligatorias pero fueron otorgadas en virtud de las condiciones económicas existentes en un momento específico.

No obstante, la anterior jurisprudencia se encuentra en proceso de revisión ante el mismo Consejo de Estado, y lo que se esperaría es su corrección frente a la línea jurisprudencial existente.

En este sentido, de acuerdo con la normatividad colombiana, el Estado no tiene solo la obligación de mantener el valor de la inversión en educación, es decir, aumentar año a año únicamente la devaluación del IPC, con lo cual se garantiza la misma inversión pero no la progresividad en el gasto, sino que también tiene la obligación de aumentar el financiamiento y gasto en materia educativa para incrementar su cobertura y calidad. Por ello, lograr la matrícula cero para los estudiantes de las 32 universidades públicas en estos momentos de pandemia constituiría un verdadero cumplimiento de la obligación estatal de garantizar el principio de progresividad en la educación.



Referencias

- Banco Mundial (2020). *Covid-19: impacto en la educación y respuestas de política pública*. Grupo Banco Mundial Educación. Recuperado de <https://tinyurl.com/yxstym8x>
- Consejo de Estado. Sentencia ACU-579 de 1999.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Radicación número 25000232400020120078401 de 2018.
- Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 1997.
- Corte Constitucional. Sentencia C-177 de 2002.
- Corte Constitucional. Sentencia T-698 de 2010.
- Corte Constitucional. Sentencia T-750 de 2010.

