



Concepto Sala de Consulta C.E. 1093 de 1998 Consejo de Estado - Sala de Consulta y Servicio Civil

RACS10931998

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL

Consejero Ponente:

Augusto Trejos Jaramillo

Santafé de Bogotá, D.C., veintidós (22) de abril de mil novecientos noventa y ocho (1998).

Radicación 1093

[Ver Concepto Consejo de Estado 1076 de 1998](#)

Referencia : Estudio gratuito en los establecimientos públicos educativos. Efectos de la declaratoria de inexecutable del artículo 186 de la ley 115 de 1994.

El señor Ministro de Educación Nacional, previas algunas consideraciones, consulta a la Sala en relación con los efectos de la declaratoria de inexecutable del artículo citado en la referencia.

"1. ¿ Pueden los Consejos Superiores de las Universidades Estatales establecer mediante acuerdo la exoneración de pago de derechos de matrícula a los hijos del personal de educadores, directivos, administrativos, etc. a pesar de la declaratoria de inexecutable del artículo anteriormente transcrito?. (Se refiere al 186 de la ley 115 de 1994).

2. ¿ La sentencia se aplica también a quienes habían sido exonerados del pago de derechos de matrícula con fundamento en el criterio de "situaciones jurídicas consolidadas" ?.

3. ¿ Existe un mecanismo para mantener dicha exoneración?".

Consideraciones.

1. La declaratoria de inexecutable del artículo 186 de la ley 115 de 1994.

Este artículo establecía para los hijos del personal de educadores, directivo y administrativo del sector educativo estatal y de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional - muertos en servicio activo - prerrogativas tales como prioridad en el ingreso y estudio gratuito en los establecimientos oficiales de educación.

La disposición fue demandada ante la Corte Constitucional, corporación que mediante sentencia C - 210 del 24 de abril de 1997 la declaró inexecutable por considerar que, de una parte, contravenía el principio de igualdad señalado en el artículo 13 de la Constitución Política y, de otra, desconocía el derecho a la educación gratuita en las instituciones del

Estado, previsto en el artículo 67 de la Carta, derecho que la norma cuestionada restringía en favor de los hijos de algunos servidores públicos.

2. Efectos de la declaratoria de inexecutable.

La sentencia de inconstitucionalidad no equivale a la anulación de la ley ni a su derogatoria; la declara inexecutable y esa decisión obliga para todos. Por regla general la declaratoria de inexecutable de una norma tiene efectos "erga omnes", es decir "contra todos" o "respecto de todos", para usar la explicación etimológica de Manuel Ossorio en su "Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales" ¹ y hacia el futuro, o sea no retroactivos. En consecuencia las situaciones jurídicas cumplidas durante su vigencia conservan plena validez.

La Corte Constitucional fijó el alcance temporal de sus sentencias precisamente al estudiar la acusación formulada al inciso 2° del artículo 21 del decreto 2067 de 1.991, el cual establecía que "Los fallos de la Corte sólo tendrán efecto hacia el futuro, salvo para garantizar el principio de favorabilidad en materia penal, policiva y disciplinaria y en el caso previsto en el artículo 149 de la Constitución."

La declaratoria de inconstitucionalidad de esa norma se sustentó en que si la Constitución no fijó expresamente los efectos de las sentencias de inexecutable, corresponde a la misma Corte declararlos, de conformidad con la competencia que le atribuye el artículo 241 para la guarda de

la "integridad y supremacía de la Constitución", "ciñéndose, como es lógico, al texto y al espíritu de la Constitución. Sujeción que implica tener en cuenta los fines del derecho objetivo y de la Constitución, que es parte de él, como son la justicia y la seguridad jurídica". (Sentencia C - 145 / 94).

Ha dicho la Corte que los efectos de la declaración de inexecutable no son solamente hacia el futuro sino que pueden tener ciertos efectos hacia el pasado, "ya que la validez de la norma estaba en entredicho por su oposición a la Constitución. Los efectos concretos de la sentencia de inexecutable dependerán entonces de una ponderación, frente al caso concreto, del alcance de los dos principios encontrados: la supremacía de la Constitución - que aconseja atribuir a la decisión efectos ex tunc, esto es retroactivos - y el respeto a la seguridad jurídica - que, por el contrario, sugiere conferirle efectos ex nunc, esto es únicamente hacia el futuro - ". (Sentencia C - 055 / 96).

De manera que las compatibilidades entre los principios de seguridad jurídica y de supremacía constitucional se logra asignando las consecuencias jurídicas del fallo de inexecutable a los efectos futuros de la norma y no sobre los que alcanzó a producir cuando fue objeto de aplicación, es decir, respecto de las situaciones jurídicas consolidadas.

En cuanto a los efectos en el tiempo de la sentencia de inconstitucionalidad, se ha considerado que éstos no pueden circunscribirse simplemente a efectos ex tunc (retroactivos) o efectos ex nunc (pro futuro) porque "la sentencia será eficaz frente a todas aquellas relaciones (anteriores o posteriores a su publicación) en las que la disposición o norma declarada inconstitucional pudiese ser objeto de aplicación"².

Para la doctrina, la retroactividad puede ser calificada con arreglo a tres grados: máximo, medio y mínimo. El primero se da cuando la sentencia se aplica hacia el pasado y afecta todas las relaciones jurídicas nacidas en vigencia de la norma declarada inconstitucional. Esta modalidad de retroactividad existe principalmente en el sistema de jurisdicción en

los Estados Unidos de Norteamérica, que es difuso. Hay retroactividad de la sentencia en grado medio, cuando afecta las relaciones jurídicas surgidas al amparo de la ley declarada inconstitucional, con excepción de aquellas agotadas. Es el acogido en Europa y hace compatible los principios de seguridad jurídica y de supremacía const ***** (SIC) ... a todos aquellos casos iguales, salvo aquellos consolidados³.

Tiene además, esa declaratoria, efectos de cosa juzgada constitucional no solo en relación con la disposición revisada sino sobre los otros textos legales que tengan idéntico contenido normativo. Así, el artículo 243 de la Constitución Nacional prevé: "Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional. Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución". Este precepto superior se refiere al contenido material del acto declarado inexecutable y no circunscribe a un tipo determinado de autoridad la imposibilidad de reproducirlo.

De lo anterior se infiere que cualquiera que sea la autoridad que aplique una disposición formalmente vigente pero con el mismo fondo o materia de una que haya sido definida como inconstitucional, viola el precepto superior antes mencionado, ya que en la práctica está reproduciendo "el contenido material del acto declarado inexecutable". Es decir, esta prohibición se impone tanto para la autoridad que reproduce materialmente la norma como para quien la aplica.

En relación con las personas a quienes se les había exonerado del pago de derechos de matrícula con fundamento en el artículo 186 de la ley 115 de 1994, tal prerrogativa constituye una situación jurídica consolidada mientras la disposición que sirvió como fundamento estuvo vigente, son hechos cumplidos en ese tiempo, creadores de obligaciones para el establecimiento educativo pero única y exclusivamente durante el semestre o año académico para el cual se había concedido la exención y, obviamente, con anterioridad a la declaratoria de inexecutable de la norma. La matrícula es un acto que se renueva cada período estudiantil y, por tanto, genera obligaciones independientes respecto de cada uno de ellos, de tal suerte que los alumnos que iniciaron nuevo período después de ser declarada la inexecutable del artículo 186 citado, no podrían hacerse acreedores a tal prerrogativa, pues como ya se señaló la norma que la sustentaba devino inconstitucional.

3. Autonomía universitaria.

Si bien el artículo 69 de la Carta Política otorgó a las instituciones universitarias autonomía para darse sus directivas, regirse por sus propios estatutos de acuerdo con la ley, ha de entenderse que ese principio de autonomía universitaria no implica que los establecimientos de educación superior se constituyan en compartimientos estancos dentro del sistema jurídico y la estructura misma del Estado. Compete al legislador definir los límites a la libertad de acción de estas entidades y, por ende, su autonomía ha de desenvolverse dentro del marco legal establecido, esto es, las decisiones que sus cuerpos directivos expidan no pueden ir en contravía de la Constitución o de la ley. De ahí que no podría el Consejo Superior de una Universidad estatal conceder estímulos como los que consagraba el mencionado artículo 186 de la ley 115 de 1994, pues con ello se estaría pretermitiendo, por una parte, el principio de igualdad establecido en el artículo 13 de la Constitución, por la otra, el derecho a la educación gratuita que consigna el artículo 67 ibídem, "sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos".

Los Consejos Superiores sí pueden, dentro de la autonomía propia de las universidades oficiales, regular el cobro de esos derechos para quienes estén en capacidad económica de asumirlo o dar beneficios de gratuidad, sin que estos beneficios estén circunscritos a un segmento en especial sino que permitan el acceso a los mismos para todo el sector estudiantil.

4. Se responde.

exoneración del pago de derechos de matrícula a los hijos de determinados servidores públicos, pues con ello se estaría reproduciendo el contenido material de una norma declarada inexecutable por razones de fondo, si se tiene en cuenta que continúan vigentes en la Constitución los preceptos que sirvieron para hacer la confrontación de aquella con la disposición acusada, como son los artículos 13 y 67 de la Carta. Por tanto, la exoneración del pago de derechos académicos debe tener carácter general, sin perjuicio del cobro a quienes puedan sufragarlos.

2. La sentencia de inconstitucionalidad produce efectos para todos - "erga omnes" - y generalmente hacia el futuro. En consecuencia la inexecutable del artículo 186 de la ley 115 de 1994 se hace extensiva a todos los estudiantes que con posterioridad a esa declaratoria iniciaron un nuevo período académico, semestral o anual.

Pero, se repite, los Consejos Superiores, con base en los artículos 67 (inciso 4º) y 69 (inciso 4º) constitucionales, y en desarrollo de la autonomía universitaria prevista en la ley 30 de 1992, pueden establecer estímulos y beneficios, de manera general, que permitan el cumplimiento de la misión social y la función institucional de las universidades, con miras a hacer efectivo el postulado de la gratuidad educativa.

Transcríbese al señor Ministro de Educación Nacional. Igualmente envíese copia a la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República.

AUGUSTO TREJOS JARAMILLO

Presidente de la Sala

JAVIER HENAO HIDRON

CESAR HOYOS SALAZAR

LUIS CAMILO OSORIO ISAZA

ELIZABETH CASTRO REYES

Secretaria de la Sala

EXONERACION DE PAGO DE DERECHOS ACADEMICOS - Hijos de Servidores Públicos / SENTENCIA DE INCONSTITUCIONALIDAD - Efectos / CONSEJOS SUPERIORES DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES - Prohibición

Los consejos superiores de las universidades estatales no pueden, por expresa prohibición constitucional, establecer mediante acuerdo la exoneración del pago de derechos de matrícula a los hijos de determinados servidores públicos, pues con ello se estaría reproduciendo el contenido material de una norma declarada inexecutable por razones de fondo, si se tiene en cuenta que continúan vigentes en la Constitución los preceptos que sirvieron para hacer la confrontación de aquella con la disposición acusada, como son los arts. 13 y 67 de la Carta. Por tanto, la exoneración del pago de derechos académicos debe tener carácter general, sin perjuicio del cobro a quienes puedan sufragarlos. La sentencia de inconstitucionalidad produce efectos para todos "erga omnes" y generalmente hacia el futuro. En consecuencia la inexecutable del art. 186 de la ley 115 de 1994 se hace extensiva a todos los estudiantes que con posterioridad a esa declaratoria iniciaron un nuevo período académico, semestral o anual. Autorizada su publicación con oficio No. 00500 del 4 de mayo de 1998.

ESTUDIO GRATUITO EN LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS EDUCATIVOS - Permisibilidad / AUTONOMIA UNIVERSITARIA - Límites / CONSEJOS SUPERIORES DE LAS UNIVERSIDADES ESTATALES - Facultades

Los Consejos Superiores con base en los arts. 67 (inciso 4o.) y 69 (inciso 4o.) constitucionales, y en desarrollo de la autonomía universitaria prevista en la ley 30 de 1992, pueden establecer estímulos y beneficios, de manera general, que permitan el cumplimiento de la misión social y función institucional de las universidades, con miras a hacer efectivo el postulado de la gratuidad educativa.

1. EDITORIAL HELIASTA S.R.L. VIAMONTE 1730, Piso 1º. Buenos Aires - República Argentina. 1981. Página 289.

2. PIZZORUSSO, Alessandro. "Lecciones de Derecho Constitucional". Citado por BLASCO SOTO, María del Carmen en "La sentencia en la cuestión de inconstitucionalidad". J.M. Bosch Editor S.A. Barcelona 1995. Pág.46.

3. BLASCO SOTO, María del Carmen. Ob. Cit. Págs.49 y 53.

Fecha y hora de creación: 2026-07-08 21:05:49