

Sentencia C-308/22

Referencia: Expediente D-14.622

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 121, numeral 1 (parcial), del Decreto Ley 633 de 1993, “[p]or medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”

Demandante: Giovanni Monsalve Jiménez

Magistrado Sustanciador:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá D.C., primero (1º) de septiembre de dos mil veintidós (2022)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, con fundamento en el artículo 241.4 de la Constitución y cumplidos los trámites¹ previstos en el Decreto Ley 2067 de 1991, decide sobre la demanda presentada por el ciudadano de la referencia en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 40.6 de la Constitución, contra el artículo 121, numeral 1 (parcial), del Decreto Ley 633 de 1993², cuyo texto es del siguiente tenor:

I. DISPOSICIÓN DEMANDADA

DECRETO 663 DE ABRIL 2 DE 1993

Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración

El presidente de la República de Colombia, en uso de las facultades extraordinarias que le confiere la Ley 35 de 1993, DECRETA:

[...]

PARTE CUARTA

¹ Luego de la subsanación de la demanda, mediante auto de febrero 28 de 2022, el magistrado sustanciador la admitió en contra del artículo 121, numeral 1 (parcial), del Decreto Ley 633 de 1993, “[p]or medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”. En el mismo auto, ordenó comunicar el inicio del proceso al presidente de la República y a los ministros de Educación y de Hacienda y Crédito Público. Igualmente, invitó a participar en este proceso a la Superintendencia Financiera de Colombia; a la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (Anif); al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex); a la Federación de Estudiantes Universitarios (FEU); a la Asociación Colombiana de Estudiantes Universitarios (ACEU); a la Veeduría Estudiantil Nacional y a las facultades de Derecho de las universidades de Antioquia; Pontificia Bolivariana –sede Medellín–; de los Andes; Externado de Colombia; Libre, Seccional Bogotá; del Cauca; Santo Tomás de Bucaramanga, y del Magdalena. Por último, ordenó fijar en lista el proceso, para que los ciudadanos intervinieran, y dio traslado a la Procuradora General de la Nación.

² El expediente digital del proceso se encuentra disponible en: https://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/consultac/proceso.php?proceso=1&campo=rad_codigo&date3=1992-01-01&date4=2022-05-09&todos=%25&palabra=14622

NORMAS ESPECIALES APLICABLES A LAS OPERACIONES DE LOS
ESTABLECIMIENTOS DE CRÉDITO

Capítulo I

DISPOSICIONES ESPECIALES RELATIVAS A LAS OPERACIONES
AUTORIZADAS

[...]

“Artículo 121. SISTEMAS DE PAGO E INTERESES. 1. Capitalización de intereses en operaciones de largo plazo. En operaciones de largo plazo los establecimientos de crédito podrán utilizar sistemas de pago **que contemplen la capitalización de intereses**, de conformidad con las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

2. Sistemas de pago alternativos para créditos de mediano y largo plazo. Las entidades que concedan créditos de mediano o largo plazo denominados en moneda legal deberán ofrecer a los usuarios sistemas de pagos alternativos con las siguientes características:

a. Un sistema de créditos que contemple en cada año el pago total de los intereses causados en el período, o

b. Un sistema que ofrezca como beneficio para el deudor programas de amortización que contemplen la capitalización de intereses conforme al artículo 886 del Código de Comercio y de acuerdo con las condiciones que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.

La Superintendencia Bancaria vigilará el cumplimiento de la presente norma de tal manera que las entidades que otorguen créditos de mediano y largo plazo ofrezcan, a elección de los usuarios, los sistemas establecidos en este numeral.

3. Límites a los intereses. De conformidad con el artículo 64 de la Ley 45 de 1990 y para los efectos del artículo 884 del Código de Comercio, en las obligaciones pactadas en unidades de poder adquisitivo constante (UPAC) o respecto de las cuales se estipule cualquier otra cláusula de reajuste, la corrección monetaria o el correspondiente reajuste computará como interés.

En cualquier sistema de interés compuesto o de capitalización de intereses se aplicarán los límites previstos en el mencionado artículo. Sin embargo, dichos límites no se tendrán en cuenta cuando se trate de títulos emitidos en serie o en masa, cuyo rendimiento esté vinculado a las utilidades del emisor.

Parágrafo. Toda tasa de interés legal o convencional en la cual no se indique una periodicidad de pago determinada se entenderá expresada en términos de interés efectivo anual” (se resalta el apartado que se demanda).

II. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD ADMITIDOS

1. El demandante considera que el apartado que se resalta desconoce el preámbulo y los artículos 13, 20, 67, 69 y 70 de la Constitución, por la presunta “vulneración del derecho a la educación y del deber del Estado de promoverla” y por la presunta “vulneración del principio de igualdad”³. Como pretensión

³ Estos fueron los únicos cargos admitidos por el magistrado sustanciador en los autos de febrero 10 y 28 de 2022. Si bien el demandante alega como desconocidos los artículos 20 y 70 de la Constitución, las referencias a estas disposiciones las utiliza como razones complementarias para justificar los dos cargos de inconstitucionalidad en cita, pero no como cargos autónomos. Es por esta razón que los parámetros de control

principal solicita la declaratoria de inexecutable de la expresión que se resalta, en cuanto a su aplicación a los créditos educativos. Como pretensión subsidiaria solicita la declaratoria de executable condicionada de la expresión, bajo el entendido que la “capitalización de intereses” no es aplicable a los créditos educativos. Según indica, “lo que se busca es que la norma siga siendo aplicable EXCEPTO en créditos educativos (y de vivienda urbana, pues se reconoce la existencia de una decisión vigente sobre ese punto)”⁴.

2. En primer lugar, el demandante señala que si bien existe cosa juzgada relativa respecto de la disposición que demanda, como consecuencia de la Sentencia C-747 de 1999, esta no impide analizar los cargos que se formulan, ya que versan sobre asuntos distintos al decidido en dicha providencia. En aquella se analizaron cargos relacionados con los créditos de vivienda urbana, mientras que aquí se alegan cargos relacionados con el presunto desconocimiento de los derechos a la educación y a la igualdad. Por último, puntualiza que en la Sentencia C-422 de 2006 la Corte Constitucional valoró una demanda que se presentó en contra del apartado normativo acusado; sin embargo, se declaró inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, de allí que respecto de tal decisión no se configura la cosa juzgada constitucional.

3. **Para fundamentar el primer cargo de inconstitucionalidad, relacionado con la presunta vulneración del derecho a la educación y del deber estatal de promoverla,** señala que, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el derecho a la educación es un derecho fundamental que “no sólo prevé la facultad de los individuos de solicitar acceso a la educación, sino también el deber del Estado de intervenir, interceder, planificar y legislar para poder ampliar el alcance del derecho a la educación y facilitar el acceso a la misma, eliminando las posibles barreras que pudieran surgir y procurando que el acceso a la educación responda a las dinámicas sociales específicas en las que se encuentra el pueblo colombiano”⁵.

4. A su juicio, la capitalización de intereses que permite la disposición que se demanda “se convierte entonces en un obstáculo que dificulta el acceso a la educación de los deudores, pues es usado como base para un cobro de mayores montos y dineros a cambio de la entrega de un mismo capital para la educación”, por cuanto “la capitalización de intereses efectivamente incrementa las sumas, que al final del crédito termina pagando el deudor”⁶. Por esta razón, “el derecho a la educación de los deudores queda supeditado a la capacidad del mismo de cubrir una deuda que, además de incluir el capital recibido en préstamo, incluye

constitucional que se adscriben a los cargos admitidos son, de un lado, los artículos 67 y 69 constitucionales y, de otro, el artículo 13 de la Carta, respectivamente.

⁴ Pág. 15 del documento electrónico que contiene la demanda. Dado que ambas pretensiones tienen un sentido análogo, no es procedente su consideración independiente, esto es, como pretensiones principal y subsidiaria. Esto es así ya que el sentido de ambas es idéntico. Ambas pretenden que la Corte emita una sentencia integradora, por medio de la cual excluya del ordenamiento jurídico la interpretación según la cual la facultad de capitalizar intereses es permitida en materia de créditos educativos, por su presunta incompatibilidad con la Constitución.

⁵ Pág. 7 del documento electrónico que contiene la demanda.

⁶ Pág. 9 del documento electrónico que contiene la demanda.

una primera prestación consistente en el provecho del prestamista por el mero paso del tiempo (intereses ordinarios) así como también una segunda prestación de origen meramente contractual que tiene como finalidad ampliar el provecho del acreedor (intereses capitalizados)”⁷. Estos últimos, según señala, “solo se justifican por la intención del acreedor de obtener un provecho económico de la operación crediticia, sin que haya fundamento adicional”⁸.

5. Considera que la capitalización de intereses debería hacer parte del giro ordinario de los negocios mercantiles, y no de los créditos de los cuales depende el acceso a la educación superior de la población, toda vez que “se estaría permitiendo que un obstáculo no sustentado, injustificado y que nace de un interés unilateral de lucro de una parte (que además cuenta con una posición dominante sobre el deudor gracias a los contratos de adhesión) se convierta en un requisito para el acceso de los colombianos al derecho a la educación”⁹.

6. Según el demandante, “esta obstaculización del derecho a la educación no tiene fundamento y debería considerarse entonces inconstitucional por pretender que los intereses monetarios y caprichosos de las entidades crediticias se superpongan sobre el derecho de los colombianos a recibir facilidades para acceder a la educación superior”. Reitera que el Estado tiene el deber de reglamentar, fomentar y facilitar el acceso de los colombianos a la educación, “por lo que permitir una práctica que obstaculiza arbitrariamente dicho acceso es un contrasentido y una situación contraria a los intereses y finalidades del Estado, en especial en lo relativo a su deber como garante, supervisor, veedor y facilitador del acceso al derecho a la educación de los colombianos”¹⁰.

7. Para fundamentar el segundo cargo de inconstitucionalidad, relacionado con la presunta vulneración del principio de igualdad en el acceso a la educación, precisa que el apartado que se demanda estatuye una diferencia carente de justificación constitucional, análoga a la que evidenció la Corte en la Sentencia C-747 de 1999, en la que profirió una sentencia integradora, por medio de la cual declaró inexecutable el apartado que ahora se demanda en lo relacionado con los créditos para la financiación de vivienda a largo plazo. Según precisa, no existe una justificación constitucional para otorgar un tratamiento distinto a los créditos educativos, de aquel que en la actualidad se otorga a los créditos para la financiación de vivienda, en los términos de la sentencia de constitucionalidad en cita.

8. En primer lugar, precisa que son sujetos comparables los deudores de créditos de vivienda urbana a largo plazo y los deudores de créditos educativos a largo plazo en cuanto a que sus derechos a la vivienda y a la educación se encuentran “expuestos a los perjuicios inherentes a la capitalización de intereses” (patrón de comparación)¹¹.

⁷ Pág. 8 del documento electrónico que contiene la demanda.

⁸ Ibid.

⁹ Pág. 10 del documento electrónico que contiene la demanda.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Según indica, la *ratio decidendi* de la Sentencia C-747 de 2000 es que “la capitalización de intereses tiene

9. En segundo lugar, indica que el trato diferenciado consiste en que solo a los deudores de créditos de vivienda urbana se les protegen sus derechos mediante la “prohibición de capitalización de intereses”, garantía que no ampara los “derechos fundamentales” de los “deudores de créditos educativos”¹².

10. Finalmente, señala que esta diferencia de trato carece de justificación constitucional, por cuanto no existen “motivos constitucionales por los cuales el derecho a la vivienda debe gozar de protección contra la capitalización de intereses mientras el derecho a la educación no debe permitírsele el mismo beneficio”¹³. Según precisa, el derecho a la educación, al igual que el derecho a la vivienda, “también cuenta con una alta injerencia en la dignidad y otras garantías de los colombianos. Esto ha sido sostenido por la Corte Constitucional llegando incluso a afirmar que [sic] como derecho fundamental, cumple incluso un papel relevante en la promoción del desarrollo humano, y la erradicación de la pobreza”¹⁴.

III. INTERVENCIONES Y CONCEPTOS

11. A continuación, se enuncia el sentido de las intervenciones y conceptos recibidos, al igual que el remitido por el Viceprocurador General de la Nación (E) con funciones de Procurador General de la Nación. Luego, se describen de manera sintética las razones que fundamentan cada postura, dado que en la parte considerativa de la providencia se retoman de manera amplia para su valoración y análisis por parte de la Sala Plena:

Inhibición	Exequibilidad	Inexequibilidad
Ministerio de Educación Nacional (petición principal de inhibición y subsidiaria de exequibilidad)		Universidad Libre (sede Bogotá) – Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional
Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior, Mariano Ospina Pérez, Icetex (petición principal de inhibición y subsidiaria de exequibilidad)		
Viceprocurador General de la Nación (E) con funciones de Procurador General de la Nación	Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Universidad Pontificia Bolivariana – Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas
	Juan Pablo Coy Navarro, apoderado de Colfuturo	
	José Miguel de la Calle Restrepo, apoderado de Asobancaria	

como consecuencia dificultar el acceso de los ciudadanos a la vivienda, pues aumenta los costos monetarios que los usuarios deben asumir a la hora de optar por un crédito de vivienda urbana que les permita procurar su propio acceso no solo al derecho a la vivienda, sino [sic] a la vida digna” (pág., 12 del documento electrónico que contiene la demanda). Más adelante precisa: “la figura, en ambos casos, se convierte en obstáculos para el acceso a los derechos de los usuarios, y dificultan su sostenibilidad, su capacidad económica de asumir los costos de los créditos, y ponen en riesgo su vida digna por implicar que, en caso de no poder pagar los créditos, no solo verán frustrado su intento por acceder a los derechos sino también se arriesgan a procesos ejecutivos en los cuales pueda peligrar su patrimonio y en especial su vivienda, arriesgando su derecho a la vida digna” (pág., 13 del documento electrónico que contiene la demanda).

¹² Pág. 14 del documento electrónico que contiene la demanda.

¹³ Pág. 15 del documento electrónico que contiene la demanda.

¹⁴ Pág. 12 del documento electrónico que contiene la demanda.

Inhibición	Exequibilidad	Inexequibilidad
	Universidad Externado de Colombia – Departamento de Derecho Financiero y Bursátil	

1. Autoridades que dictaron o participaron en la elaboración o expedición de la disposición demandada¹⁵ o el caso tiene en efectos en sus competencias

1.1. Ministerio de Hacienda y Crédito Público¹⁶

12. No cuestiona la aptitud de la demanda y solicita declarar la exequibilidad de la disposición demandada.

13. En cuanto al cargo relacionado con el derecho de acceder a la educación, precisa que la capitalización de intereses en materia de créditos educativos de largo plazo es favorable a los deudores, ya que les permite ajustar los pagos entre un momento en el que no cuentan con capacidad financiera y un momento futuro en el que, gracias a la formación recibida, pueden mejorarla. Indica, además, que el demandante omite hacer referencia a la posibilidad “que le asiste al deudor de realizar abonos o pagos anticipados sin penalización alguna con el fin de disminuir los costos adicionales asociados al sistema de capitalización conforme al literal g) del artículo 5 de la Ley 1328 de 2009” y que “la capitalización de intereses es una alternativa, más no una imposición”, tal como lo dispone el numeral segundo del artículo 121 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero¹⁷ –en adelante EOSF–.

14. En cuanto al cargo relacionado con el principio de igualdad, señala que no es posible equiparar el tratamiento que se otorga a los créditos para la adquisición de vivienda con aquellos que se otorgan para el acceso a la educación superior, dadas las diferencias que existen entre ambos en cuanto a las garantías, capacidad de endeudamiento e historial crediticio que exigen, así como a su forma de amortización¹⁸.

15. También indica que el demandante realiza una comparación indebida entre la figura de la capitalización de intereses que permite la disposición demandada para los créditos educativos y aquella específicamente objeto de estudio en la Sentencia C-747 de 1999, relacionada con el sistema de crédito en Unidades de Poder Adquisitivo Constante (UPAC), para los créditos de vivienda.

1.2. Ministerio de Educación Nacional¹⁹

¹⁵ Cfr., el artículo 11 del Decreto 2067 de 1991.

¹⁶ Por intermedio de asesora de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, actuando como delegada del ministro, en virtud de la delegación de funciones dispuesta en la Resolución 849 del 19 de abril de 2021.

¹⁷ Pág., 16 del documento electrónico que contiene la intervención.

¹⁸ Pág., 19 del documento electrónico que contiene la intervención.

¹⁹ Por intermedio de apoderado.

16. Como pretensión principal, solicita una decisión inhibitoria, por carecer los cargos de la demanda de claridad y precisión²⁰, y de manera subsidiaria, la exequibilidad de la norma.

17. Para evidenciar la compatibilidad de la norma demandada con el derecho a la educación hace referencia, de manera amplia, a los diferentes mecanismos de política para fomentar el acceso a la educación superior pública²¹. Seguidamente, en relación con los créditos que otorga el Icetex –una de las diferentes entidades financieras que utiliza el mecanismo que permite la disposición que se demanda–, precisa que estos “apalancan la educación de las personas que no se ven cubiertas por el resto de los mecanismos para garantizar el acceso a la educación superior”²². Además, que no todas sus líneas de crédito “contemplan la capitalización de intereses”²³, sino solo “las líneas de crédito del 25%, 30%, 40% y 60%”²⁴. En estas, “en la época de estudios se hacen abonos al capital desembolsado que cubren el porcentaje del capital exigible durante el semestre conforme el porcentaje de la línea de crédito, pero no así los intereses aplicables al resto del capital no cobrado, estos intereses son causados mes a mes, pero no son exigibles durante el periodo de estudios por la misma condición del largo plazo del crédito”²⁵. Estos se consolidan “con el capital por una única vez conformando así el capital a pagar durante el periodo de amortización”²⁶.

18. En relación con estas líneas de crédito que contemplan la capitalización de intereses, precisa que garantizan fines constitucionalmente relevantes, ya que permiten “asegurar la no pérdida del valor del dinero en el tiempo y de esta forma garantizar que los futuros bachilleres y personas que consideren acceder a la educación superior cuenten, en caso de requerirlo, con recursos suficientes de financiación de las matrículas y costos académicos que se generen”²⁷.

19. En cuanto al cargo relacionado con el principio de igualdad, indica que existen diferencias específicas entre los créditos de vivienda y educación en lo que tiene que ver, por ejemplo, con su forma de amortización²⁸ y la posibilidad

²⁰ Pág., 44 del documento electrónico que contiene la intervención.

²¹ En particular, el incremento en el presupuesto general de la Nación para educación superior (págs., 12); las fuentes de financiación de la educación superior pública (págs., 14-15); el Programa Generación E, que ha impactado a 249.423 jóvenes, mediante la financiación del 100% de su matrícula en Instituciones de Educación Superior públicas, que ha supuesto una inversión de \$4,7 billones para financiar la “permanencia y graduación” de los estudiantes beneficiarios durante los años 2019 a 2022 (págs., 13, 17-18); el fondo solidario para la educación, estrategia de matrícula cero y gratuidad en la matrícula, que pretenden garantizar el acceso gratuito a la educación superior (pregrado) para los estudiantes de estratos 1, 2 y 3 en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica (págs., 18-20) y los resultados agregados en términos de colocación de créditos por parte del Icetex, que entre los años 2019 y 2021 a beneficiado a más de 450.000 jóvenes (págs., 16, 21-25).

²² Pág., 27 del documento electrónico que contiene la intervención.

²³ Pág., 27 del documento electrónico que contiene la intervención.

²⁴ Pág., 29 del documento electrónico que contiene la intervención.

²⁵ Págs., 29-30 del documento electrónico que contiene la intervención.

²⁶ Pág., 30 del documento electrónico que contiene la intervención.

²⁷ Pág., 28 del documento electrónico que contiene la intervención.

²⁸ En los de vivienda la amortización es inmediata, mientras que en los educativos es posterior a la finalización del periodo de estudios. Págs., 36-37 del documento electrónico que contiene la intervención.

de condonar capital e intereses en los créditos educativos que otorga el Icetex²⁹. También precisa que no son asimilables las circunstancias fácticas en que se valoró la posibilidad de capitalizar intereses en materia créditos de vivienda en los años 90 con las actuales para los créditos educativos³⁰, además de que el citado análisis no fue extendido a este último tipo de créditos por parte de la Corte Constitucional³¹.

20. Finalmente, indica: “si se impide capitalizar intereses, se obligaría al ICETEX a eliminar los plazos muertos para el pago de intereses y a exigir el cobro de los intereses de la obligación desde que el estudiante empieza sus estudios, convirtiéndose de este modo en una barrera en el acceso al crédito de las personas con menos recursos económicos y, por tanto, iría en contra del interés general y del propio principio de igualdad”³². Además, la posibilidad que estatuye la disposición “se fundamenta en el principio de solidaridad y de ninguna manera le impone restricciones alguna [sic] a los deudores, de hecho lo que se persigue en los créditos educativos a largo plazo con la capitalización de intereses es que el dinero prestado no pierda valor y de esta manera se pueda seguir financiando la línea de crédito para los futuros estudiantes, haciendo que la medida sea proporcional”³³.

1.3. Icetex³⁴

21. Como pretensión principal, solicita una decisión inhibitoria, y de manera subsidiaria, la exequibilidad de la norma.

22. En relación con lo primero, luego de hacer referencia a presuntas inferencias equivocadas del demandante en relación con el contenido de los artículos 20, 67, 69 y 70 de la Constitución, y a una falta de contexto en las providencias que cita (sentencias T-743 de 2013, T-106 de 2019, T-428 de 2012, C-364 de 2000 y C-112 de 2007), indica que la demanda tiene las mismas falencias que evidenció la Corte en la Sentencia C-112 de 2007, que dio lugar a un fallo inhibitorio. Además, precisa que la demanda carece de aptitud, ya que no es posible inferir que se impida el acceso a la educación superior por el hecho de que el crédito educativo corresponda a un contrato de adhesión³⁵; afirma que el demandante no explica por qué “las entidades crediticias actúan sujetos a ‘(...) intereses monetarios y caprichosos (...)’”, lo que obstaculiza “el acceso financiero a la educación”³⁶, y, finalmente, indica “que los créditos estudiantiles de mediano y largo plazo no son comparables a los de vivienda por razones fácticas”³⁷.

²⁹ En este tipo de créditos es posible garantizar “inclusive gratuidad total a personas en condición de vulnerabilidad”. Pág., 37 del documento electrónico que contiene la intervención.

³⁰ Págs., 36 y 40 del documento electrónico que contiene la intervención.

³¹ Pág., 36 del documento electrónico que contiene la intervención.

³² Pág., 39 del documento electrónico que contiene la intervención.

³³ Pág., 42 del documento electrónico que contiene la intervención.

³⁴ Por intermedio de apoderada.

³⁵ Pág., 13 del documento electrónico que contiene la intervención.

³⁶ Ibid.

³⁷ Ibid.

23. En cuanto al estudio de fondo de los cargos, defiende la exequibilidad de la norma que se demanda, así:

24. En cuanto al primer cargo de inconstitucionalidad, indica que “la capitalización de intereses en créditos educativos es un instrumento que facilita el acceso financiero y permanencia del derecho a la educación superior conforme a los artículos 67 y 69 de la Constitución Política”³⁸. Según precisa, “[l]as líneas de crédito propias del ICETEX están diseñadas para ofrecer a los beneficiarios varias opciones^[39] y sus intereses deben ser inferiores a los del mercado financiero (Parágrafo 4 Art. 2. L. 1002/05)”⁴⁰.

25. En cuanto al sistema de capitalización de intereses, refiere que este tiene fundamento en los artículos 8 de la Ley 1002 de 2005, 2235 del Código Civil, 886 del Código de Comercio, 121 del EOSF y 10.7.1.11 del Decreto 2555 de 2010. Además, manifiesta que “la capitalización de intereses que aplica el ICETEX a sus créditos educativos no producen [sic] nuevos intereses de forma indefinida, desbordando con ello la capacidad de pago de sus beneficiarios”⁴¹.

26. En cuanto al segundo cargo de inconstitucionalidad, señala que “la capitalización de intereses en créditos educativos no es comparable al sistema de capitalización de intereses en créditos de vivienda bajo el sistema UPAC, por lo que un trato diferenciado es acorde al art. 13 de la C.P.”⁴², por las siguientes razones: en primer lugar, existen diferencias considerables en cuanto al momento en que inicia el deber de pago en cada uno de estos créditos; en los de vivienda es inmediato –generalmente, al mes siguiente del desembolso–, mientras que en los educativos inicia al finalizar el periodo de estudios, esto es, luego de varios años de su otorgamiento⁴³. En segundo lugar, como lo precisó la Corte Constitucional en la Sentencia C-747 de 1999, “la capitalización de intereses, en sí misma, no quebranta la norma constitucional, lo que generó esa situación en los créditos de vivienda era la forma particular en la que, para ese crédito, se aplicaba este sistema”⁴⁴. Estas circunstancias no se presentan en los créditos educativos que otorga, de allí que no exista similitud con el método de capitalización de intereses “para el crédito de vivienda vigente en el año 1999”⁴⁵.

2. Intervenciones ciudadanas⁴⁶

³⁸ Pág., 15 del documento electrónico que contiene la intervención.

³⁹ Señala que “el beneficiario puede escoger no efectuar pagos durante la época de estudios (0%), o efectuar pagos durante el periodo de estudios, el que puede ser el 25%, 30%, 40%, 60% o el 100% del valor del crédito educativo”. Pág., 17 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁴⁰ Pág., 17 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁴¹ Pág., 18 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁴² Pág., 24 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Pág., 24 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁴⁵ Pág., 25 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁴⁶ Cfr., los arts. 242.1 de la Constitución y 7 del Decreto 2067 de 1991. En cuanto al carácter de las intervenciones ciudadanas, cfr., las sentencias C-194 de 2013 y C-1155 de 2005 y los autos A-243 de 2001 y A-251 de 2001.

2.1. Alfredo Alberto Taboada Galofre

27. No presenta razones concretas ni para defender la constitucionalidad de la disposición demandada, como tampoco para impugnarla. Aporta dos estudios de su autoría, a partir de los cuales infiere que “la capitalización de intereses para prestamos [sic] de largo plazo sí está permitida en Colombia, en los casos en que el Congreso no la haya prohibido expresamente mediante ley”.

2.2. Juan Pablo Coy Navarro, apoderado de Colfuturo⁴⁷

28. Indica que “no encuentra que la norma objeto de cuestionamiento sea contraria a la Constitución Política ni conoce precedente constitucional que soporte interpretación en tal sentido, señalando que de ocurrir la declaratoria de inexecutable la misma podría afectar el desarrollo progresivo del derecho constitucional a la educación”⁴⁸. Para fundamentar esta tesis, caracteriza los créditos educativos (para diferenciar su estructura, en especial de los créditos de vivienda), hace referencia a la particularidad de la capitalización de intereses en los créditos educativos que otorga el Icetex y señala dos consecuencias adversas para el derecho a la educación que se seguirían de una posible declaratoria de inexecutable.

29. En primer lugar, manifiesta que el crédito educativo es una herramienta fundamental para promover el “acceso y promoción de la educación, no solo la básica y secundaria, sino la educación superior tanto en pregrado como postgrado”⁴⁹.

30. Precisa que, de manera análoga a los créditos que otorga el Icetex, los de Colfuturo financian “no solo el pago de matrícula del programa educativo, sino que también tiene desembolsos periódicos para el sostenimiento del beneficiario, en la medida que se trata de programas educativos en el exterior y que requieren dedicación de tiempo completo”⁵⁰, época en la cual los estudiantes no cuentan con fuentes propias de financiación para el pago de tales costos.

31. Para la constitución de los créditos educativos que otorga no se exige la constitución de “garantías reales, como la hipoteca” (como ocurre en los créditos de vivienda), sino garantías “personales, del estudiante como deudor principal, y de codeudores para garantizar su pago”. Igualmente, precisa que al deudor principal no se le exige un ingreso mínimo, pues “precisamente por encontrarse en formación y *ad portas* de cursar un programa educativo, no sería razonable hacerlo”⁵¹.

⁴⁷ Califica su intervención como de “amicus curiae”.

⁴⁸ Pág., 9 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁴⁹ Pág., 6 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Pág., 7 del documento electrónico que contiene la intervención.

32. También indica que los créditos educativos, bajo las modalidades que otorgan Colfuturo e Icetex, demandan mayores costos operativos de seguimiento y administración del crédito, “toda vez, que debe realizarse un estricto seguimiento y acompañamiento académico al beneficiario, interactuar con las Instituciones Educativas en las cuales cursan los estudios, así como desembolsos periódicos para el sostenimiento del estudiante”⁵².

33. En segundo lugar, indica que la forma en que el demandante considera que se aplica la capitalización de intereses por parte del Icetex es desacertada. De un lado, precisa: “dicha entidad financiera de régimen especial NO incurre en anatocismo como tampoco realiza cobro de intereses compuestos y mucho menos incorpora promedio de tasas del sistema financiero a sus créditos educativos”⁵³. De otro lado, señala: “ICETEX utiliza un sistema de capitalización simple que se fundamenta en la determinación futura de un capital, utilizando una fórmula no acumulativa. Esto es, los rendimientos siempre se generan en base al capital original. Y ella es necesaria pues dichos créditos tienen períodos de tiempo en donde el deudor no cancela capital o intereses, tal y como se explicó en precedencia”⁵⁴.

2.3. José Miguel de la Calle Restrepo, apoderado de Asobancaria

34. Como pretensión principal, solicita estarse a lo resuelto en la Sentencia C-747 de 1999 y como pretensión subsidiaria, que se declare la exequibilidad de la norma que se demanda⁵⁵.

35. En cuanto a lo primero, considera que existe cosa juzgada formal y absoluta respecto de la expresión que se demanda del artículo 121 del EOSF, ya que en la Sentencia C-747 de 1999 la Corte Constitucional la declaró inexecutable “únicamente en cuanto a los créditos para la financiación de vivienda a largo plazo”.

36. En segundo lugar, considera que la demanda carece de aptitud sustantiva, ya que no “cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia”⁵⁶.

37. En tercer lugar, indica que la norma no entra en contradicción con la Constitución, por las siguientes razones:

38. De un lado, la posibilidad de capitalizar intereses en materia de créditos educativos es una expresión de la libertad de empresa (en particular, de las libertades contractuales y de organización) de las entidades financieras⁵⁷, que

⁵² Ibid.

⁵³ Pág., 8 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Pág., 40 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁵⁶ Pág., 9 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁵⁷ Para el interviniente, “este mecanismo es un negocio jurídico en virtud del cual acreedor y deudor acuerdan, de manera libre y voluntaria, las condiciones que regulan el crédito objeto de la obligación. Este negocio jurídico se halla, entonces, regulado por la libertad contractual” (pág., 20 del documento electrónico que contiene la

no puede ser restringida por medio de la declaratoria de inexecutable de la disposición que se demanda, ya que no se configura ningún supuesto que habilite la intervención del Estado en la economía, en particular, la existencia de una falla de mercado⁵⁸. En todo caso, precisa que “si en gracia de discusión se aceptara la existencia de dicha falla, la inexecutable de la Norma Demanda en lo relativo a los créditos educativos no supera el test de proporcionalidad, pues no resultaría ser una medida idónea, necesaria y proporcional en estricto sentido”⁵⁹.

39. De otro lado, precisa que la capitalización de intereses en materia de créditos educativos, a diferencia de la postura del demandante, incentiva el acceso a la educación superior, ya que se trata de “un sistema de pago que promueve la capacidad de pago progresiva de los estudiantes”⁶⁰.

40. El interviniente también razona por qué no son equiparables los supuestos de capitalización de intereses que valoró la Corte en la Sentencia C-747 de 1999, respecto de los créditos de vivienda, con los créditos educativos⁶¹. Además, indica que la “Norma Demandada solamente resulta contraria a la Constitución Política, únicamente en cuanto a los créditos de vivienda de largo plazo se refiere. En las demás operaciones de crédito, incluidos los créditos educativos, la capitalización de intereses es un sistema de pago ajustado a la Carta Política”⁶². Esto es así, ya que, en la citada providencia, la Corte Constitucional “[i]dentificó una interpretación de la Norma Demandada que, en efecto, resultaba violatoria de las disposiciones constitucionales; aquella hace referencia al uso de la capitalización de intereses como sistema de pago en las operaciones de crédito para la adquisición de vivienda a largo plazo”⁶³.

intervención) y en el que “las entidades financieras encuentran en la capitalización de intereses un sistema de pago adecuado, que les brinda mayores posibilidades del pago del capital y de los intereses debidos, en las operaciones de crédito a largo plazo especialmente”. Ibid.

⁵⁸ En particular, precisa: “no se halla acreditada una falla del mercado en este punto, que justifique una intervención estatal en la economía, en los términos pretendidos por el demandante” (pág., 11 del documento electrónico que contiene la intervención), ya que, “las cifras y explicaciones proporcionadas anteriormente, demuestran el sano funcionamiento del mercado de operaciones de crédito para educación, y su armonía con la finalidad del Estado de garantizar el acceso al crédito y a la educación superior”, pág., 28 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁵⁹ Pág., 28 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁶⁰ Pág., 11 del documento electrónico que contiene la intervención. Para el interviniente, este sistema permite la maduración de la inversión, en que el estudio que desea realizar el deudor consiste, de tal forma que una vez culmina el proyecto cuenta con unas mejores posibilidades para acceder al mercado laboral y, por tanto, para asumir el pago del crédito. Según indica, “el estudiante solamente podrá generar ingresos suficientes para atender la obligación de su crédito educativo, hasta un momento posterior a su graduación. Se trata, por lo tanto, de un proyecto de inversión a largo plazo, que requiere de un tiempo de espera para el deudor hasta que logre generar los réditos necesarios para el pago de la deuda”; por tanto, “[c]omo se trata de proyectos de inversión a futuro, se requiere de un mecanismo que permita conformar unas cuotas razonables y otorgar un período de gracia [el periodo de estudios] hasta tanto la inversión logre sus objetivos, sin que se sacrifique injustificadamente la contraprestación a la que el prestamista tiene derecho, como en cualquier transacción de carácter civil o comercial”, pág., 17 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁶¹ Pág., 26 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁶² Pág., 11 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁶³ Pág., 13 del documento electrónico que contiene la intervención. Además, según precisa, “el estudio efectuado por la Corte en esa época permitió establecer que la capitalización de intereses no era, *per se*, inconstitucional. Esta figura solamente resultaba contraria a la Carta en el evento que se verificara una lesión a la capacidad de pago de los deudores, interpretación que era acorde a las graves condiciones económicas de la población. || Y al respecto, vale la pena reiterar que, en contraste con la situación histórica ya descrita, en lo relativo al sistema actual de los créditos educativos se presenta una circunstancia diametralmente opuesta, pues

41. Finalmente, señala que, a diferencia de la postura del demandante, el sistema de capitalización de intereses en materia de créditos educativos no es la causa “de la falta de capacidad de pago del deudor”⁶⁴. Esto es así, ya que “[l]a relación jurídica entre acreedor y deudor, en este caso, se ve afectada por variables económicas externas [como la inflación] e incluso factores internos [65] de cada deudor, que definen una capacidad de pago mayor o menor”⁶⁶.

3. Conceptos de entidades públicas, organizaciones privadas y expertos invitados⁶⁷

3.1. Superintendencia Financiera

42. Presentó su concepto en el trámite de la referencia, por intermedio del Subdirector de Defensa Jurídica de la entidad. En este, ni defiende ni impugna la constitucionalidad de la disposición demandada. La intervención técnica pretende “ilustrar al Despacho sobre el valor de la cuota en un crédito asociado al plan de amortización”, para lo cual presenta “los resultados de un ejercicio matemático teniendo como referencia un mismo valor de crédito, igual tasa y un mismo plazo, en los que varía únicamente la amortización, esto es, crédito con capitalización de intereses y otro crédito sin capitalización de interés”⁶⁸.

3.2. Universidad de Los Andes⁶⁹

43. Agradeció la invitación de la Corte Constitucional a emitir su concepto técnico, sin embargo, precisó que, “en esta ocasión, la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes no emitirá ningún pronunciamiento”.

3.3. Universidad Externado de Colombia – Departamento de Derecho Financiero y Bursátil⁷⁰ (en adelante, Universidad Externado)

44. Solicita la declaratoria de exequibilidad simple de la disposición que se demanda, al no presentarse “una violación de los artículos constitucionales señalados por el demandante”⁷¹.

la capacidad de pago del deudor no se ve mermada a medida que avanza la vida del crédito, toda vez que el sistema actual está diseñado precisamente para proteger y mantener la capacidad de pago durante todo el tiempo de vigencia de la deuda”, págs., 23-24 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁶⁴ Pág., 36 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁶⁵ Tales como, “[l]a administración de sus finanzas personales, su nivel de endeudamiento, el monto de sus ingresos y gastos, calamidades, entre otros, son variables que, en definitiva, tienen una incidencia directa en su capacidad de pago”. Pág., 37 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Cfr., el art. 13 del Decreto 2067 de 1991.

⁶⁸ Pág., 5 del documento electrónico que contiene el concepto.

⁶⁹ Por intermedio de la directora del Consultorio Jurídico.

⁷⁰ Por intermedio del director del Departamento de Derecho Financiero y Bursátil, el director del Observatorio de Derecho Financiero y del Mercado de Valores, un profesor investigador y una asistente de investigación.

⁷¹ Pág., 13 del documento electrónico que contiene la intervención.

45. En primer lugar, precisa que existe cosa juzgada formal respecto de la disposición que se demanda, con ocasión de la Sentencia C-747 de 1999.

46. En segundo lugar, señala que “[l]a prohibición de la capitalización de intereses para créditos de educación solo la podría realizar el Legislador a través de una ley marco en los términos del artículo 150 No. 19 de la CP 91”⁷², de lo que indirectamente (a pesar de que no lo señala en tales términos) se derivaría una falta de competencia de la Corte Constitucional para declarar inexecutable la disposición. Según precisa, “[b]ajo esta disposición constitucional, la única autoridad que cuenta con la competencia para regular la actividad financiera, en donde está incluido, la regulación en materia de otorgamiento de créditos educativos por parte de instituciones financieras [sic] es el Congreso de la República por medio de una ley marco”⁷³.

47. En tercer lugar, indica que la norma no desconoce el principio de igualdad “frente a la no aplicación de la prohibición de capitalización de intereses para créditos educativos”⁷⁴, ya que, de conformidad con la Sentencia C-747 de 1999, “la Corte admite que la capitalización de intereses no es inconstitucional en sí, pero hizo una excepción frente al derecho a la vivienda”⁷⁵, circunstancias que no se presentan en el caso de los créditos educativos⁷⁶.

48. En cuarto lugar, afirma que la capitalización de intereses en materia de créditos educativos no vulnera los artículos 67 y 69 de la Constitución, ya que, por el contrario, la incentiva respecto de aquellas personas que “tienen pocas posibilidades de acceder al mercado de capitales para financiar sus estudios”⁷⁷.

49. En quinto lugar, resalta que, a partir de lo indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-485 de 1995, la posibilidad de pactar diversas tasas de interés no es contraria a la Constitución⁷⁸.

50. Finalmente, hace hincapié en el siguiente aspecto, que considera relevante en materia de capitalización de intereses en los créditos educativos: “corresponde a las entidades financieras y el ICETEX (como entidad de naturaleza pública, adscrita al Ministerio de Educación) informar al consumidor sobre la liquidación de los intereses y el propósito de su capitalización en este tipo de créditos, ya que en últimas es un beneficio para los deudores que tienen pocas posibilidades de acceder al sistema bancario”⁷⁹. De allí que las entidades financieras y el Icetex tengan “el deber de educar al consumidor financiero para que éste comprenda el contenido y funcionamiento de la capitalización de intereses, y cuente con la información suficiente y oportuna, antes de celebrar

⁷² Pág., 7 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Pág., 8 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁷⁵ Pág., 10 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Pág., 11 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Pág., 12 del documento electrónico que contiene la intervención.

el contrato de crédito educativo con el fin de tomar decisiones informadas que le permitan comparar con otras opciones ofrecidas en el mercado”⁸⁰.

3.4. Universidad Libre (sede Bogotá) – Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho⁸¹ (en adelante, Universidad Libre)

51. Solicita la declaratoria de inexecutable de la expresión demandada en relación con los créditos para la financiación de la educación, “teniendo en cuenta que vulnera el derecho fundamental a la educación y obstaculiza el acceso al servicio público de educación”⁸².

52. En primer lugar, indica que se presenta el fenómeno de la cosa juzgada relativa, con ocasión de la Sentencia C-747 de 1999, que no inhibe la competencia de la Corte para un nuevo pronunciamiento de fondo, ya que se plantean cargos diferentes a los que fueron objeto de estudio en aquella oportunidad.

53. En segundo lugar, a partir de la interpretación que realiza de las sentencias C-364 de 2000 y C-747 de 1999, indica que es “permitida la capitalización de intereses siempre y cuando esta no perturbe intereses constitucionales y, por tanto, esta evaluación debe adelantarse en cada caso en concreto, como en el caso de los créditos de vivienda”⁸³. En consecuencia, “si la capitalización de intereses vulnera algún derecho fundamental en donde el Estado tiene la responsabilidad y la obligación de propender por su realización, el Estado debe eliminar dicha obstaculización que no permite una equidad y un orden justo, así como la consecución de los fines esenciales del estado [sic]. Sin embargo, también queda claro que la capitalización de intereses no está prohibida, solo que debe estudiarse cada caso en concreto para determinar si para otros escenarios de derechos fundamentales es violatoria o no”⁸⁴.

54. En tercer lugar, en atención al anterior parámetro, señala que la disposición que se demanda es contraria a la dimensión de accesibilidad del derecho a la educación, que impone al Estado el deber de “garantizar el acceso al servicio público de educación en condiciones de igualdad, sin discriminación y facilitando su acceso”⁸⁵. En contravía de esta finalidad, la posibilidad de que las entidades financieras capitalicen intereses (como ocurre, en especial, en el caso del Icetex) desincentiva el acceso a la educación superior “por cuanto en algunos casos imposibilita la capacidad de pago de una persona que busca la financiación hasta del 100% de sus estudios, por no tener la posibilidad de pagar y que, aunque podrá pedir un plazo luego de terminar sus estudios para iniciar

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Por intermedio del director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho, una integrante del observatorio y auxiliar de investigación, y el coordinador del observatorio.

⁸² Pág., 13 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁸³ Pág., 10 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁸⁴ Pág., 10 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁸⁵ Pág., 9 del documento electrónico que contiene la intervención.

el plan de pagos, ello no lo exime de que eventualmente tampoco tenga la capacidad de pago, pues un recién egresado no consigue un trabajo fácilmente”⁸⁶.

55. Finalmente, precisa que la disposición que se demanda también desconoce el principio de igualdad, al posibilitar un trato diferente e injustificado para las personas que acceden a créditos educativos, en comparación con el tratamiento que actualmente reciben los deudores de créditos de vivienda, ya que respecto de estos últimos en sus créditos está prohibida la capitalización de intereses. Esta idea la fundamenta en el siguiente razonamiento, a partir de la aplicación de un estándar estricto de igualdad.

56. Señala que son comparables los siguientes “dos grupos de personas que poseen semejanzas y diferencias – por un lado, están las personas que acceden a créditos de vivienda a largo plazo y no le son capitalizables los intereses y por el otro lado, se encuentran las personas que acceden a créditos de educación a largo plazo que si [sic] le son capitalizables los intereses”⁸⁷.

57. En cuanto al parámetro de comparación (*tertium comparationis*) entre estos grupos, indica que “existe un criterio de comparación que recae en que los dos sujetos acceden a un crédito de largo plazo con el fin de buscar el acceso y garantía de un derecho fundamental (por un lado, vivienda digna y por el otro, educación)”⁸⁸.

58. Seguidamente, indica que debe aplicarse un test integrado de igualdad de intensidad “estricta”, ya que “se afecta gravemente el derecho a la igualdad real y efectiva previsto en el artículo 13 y se afecta el principio de progresividad en el derecho a la educación y acceso a este servicio público”⁸⁹.

59. A partir de este estándar, precisa que la medida no persigue un fin “legítimo e imperioso”, por cuanto “[e]l fin del numeral 1 del artículo 121 del Decreto Ley 663 de 1993, es que sobre los intereses ‘atrasados’, es decir, causado pero no exigibles, se pueda producir intereses para los establecimientos de crédito”, a pesar de que “la Ley 1002 de 2005 señala que el ICETEX es un establecimiento de crédito especial que tiene unos objetivos sociales y garantiza de acceso a la educación, lo cual genera que cualquier medida de regresividad o vulneración de un derecho fundamental deba ser eliminada del ordenamiento jurídico colombiano”. A partir de esta premisa, infiere: “Por tanto, capitalizar los intereses de créditos educativos a largo plazo, genera una regresividad en el acceso a la educación, por cuanto no es una medida positiva que propenda por su garantía sino por el contrario, es un obstáculo, en donde la persona debe decidir o no si se endeuda en el monto del valor de su carrera y además paga

⁸⁶ Pág., 11 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁸⁷ Pág., 12 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Ibid.

intereses sobre intereses, lo cual hace más gravoso el acceso y garantía al derecho fundamental y al servicio público”⁹⁰.

60. Igualmente, precisa que “la medida no es necesaria y proporcional, teniendo en cuenta que el Estado le está transfiriendo aproximadamente el 50% del presupuesto anual al ICETEX, por tanto, debería lograr una sostenibilidad mediante otras alternativas de financiamiento que no haga más gravoso el acceso al servicio público de educación y no genere la vulneración del derecho fundamental para una población vulnerable que tiene que solicitar el 75% o el 100% para poder acceder a la educación”⁹¹.

3.5. Universidad Pontificia Bolivariana – Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas⁹² (en adelante Universidad Pontificia Bolivariana)

61. Solicita la declaratoria de inexecutable de la expresión demandada, “en relación con los créditos a largo plazo para la financiación de la educación”⁹³, al ser incompatible con los artículos 69, 70 y 71 de la Constitución, ya que a pesar de “ser una medida idónea para desarrollar los principios constitucionales de libertad de empresa y autonomía de la voluntad”, “afecta desproporcionadamente el derecho a la educación e impide al Estado cumplir con los deberes de promoción y aseguramiento de este derecho social”⁹⁴.

62. Según indica, tal desproporción se fundamenta en que la facultad de capitalizar intereses en créditos educativos de carácter financiero lesiona “gravemente, los postulados de universalidad, solidaridad e integralidad que caracterizan el deber del Estado de promover la educación”⁹⁵.

4. Concepto del Viceprocurador General de la Nación (E) con funciones de Procurador General de la Nación⁹⁶

63. El Viceprocurador General de la Nación (E) con funciones de Procurador General de la Nación, Silvano Gómez Strauch, solicita que la Corte Constitucional se declare inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo.

⁹⁰ Pág., 13 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁹¹ Ibid. En relación con este aspecto, finalmente, precisa: “Tampoco es una opción quitar esta línea de crédito, sino que debe ser modificada, eliminando la capitalización de intereses, y buscando nuevas fuentes de financiación que genere el hueco por la no capitalización de los intereses que venía sufragando el ICETEX. En ese sentido, no es una medida necesaria, por cuanto hay otras alternativas que puede [sic] propender por la progresividad del derecho y además, tampoco es proporcional, por cuanto no es una medida positiva, vulnera el derecho fundamental, no permite el acceso a la educación, es un agravante en la capacidad financiera de las personas y además, no tiene en cuenta la jurisprudencia constitucional en donde ha señalado que en el caso en que la capitalización de intereses vulnere la Constitución Política, no será aplicable”. Ibid.

⁹² Por intermedio de profesores de la Clínica Jurídica de la Escuela de Derecho y Ciencias Políticas.

⁹³ Pág., 2 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁹⁴ Págs., 2-3 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁹⁵ Pág., 4 del documento electrónico que contiene la intervención.

⁹⁶ Cfr., lo dispuesto en los arts. 242.2 de la Constitución y el art. 7 del Decreto 2067 de 1991.

64. En relación con el primer cargo que fue admitido, señala que carece de certeza y, por tanto, de suficiencia, ya que “el demandante le atribuye equivocadamente a la norma acusada una finalidad y un alcance que no se corresponde con una lectura objetiva de la misma desde una hermenéutica teleológica y literal”⁹⁷. Según precisa, la disposición no tiene por objeto “facilitar mecanismos financieros para hacer posible el acceso a la educación superior”, sino, a partir de lo indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-422 de 2006, “actualizar el Estatuto orgánico del sistema financiero y modificar su titulación y numeración, de acuerdo con las precisas facultades extraordinarias concedidas por la ley 35 de 1993”⁹⁸.

65. En relación con el segundo cargo que se admitió, precisa que la demanda tampoco es apta, ya que se comparan “dos grupos de sujetos que se encuentran en situaciones que no son equiparables”, por cuanto, “no es posible establecer un patrón de comparación entre los deudores de créditos educativos y de vivienda”⁹⁹.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

66. La Corte Constitucional es competente para conocer de la demanda de la referencia, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 241.4 de la Constitución.

2. Estructura de la decisión

67. En primer lugar, para una adecuada comprensión de la providencia, la Sala hará referencia al contenido normativo de la disposición que se demanda y a la particularidad de su aplicación en materia de créditos educativos (Título 3).

68. En segundo lugar, en atención a la solicitud de Asobancaria, la Sala justificará por qué, a pesar de que se presenta el fenómeno de la cosa juzgada formal y relativa respecto de la “disposición” que se cuestiona, como consecuencia de lo resuelto en la Sentencia C-747 de 1999, no se anula la competencia de la Corte para emitir un pronunciamiento de fondo (Título 4).

69. Luego, dadas las solicitudes de que se emita una decisión inhibitoria por parte del Ministerio de Educación Nacional, del Icetex y del Viceprocurador General de la Nación (E) con funciones de Procurador General de la Nación, la Sala valorará la aptitud sustantiva de la demanda y razonará por qué *(i)* no es procedente una decisión de mérito respecto del presunto desconocimiento del artículo 13 constitucional, *(ii)* y sí lo es respecto de la presunta incompatibilidad de la norma con los artículos 67 y 69 de la Constitución (Título 5).

⁹⁷ Pág., 5 del documento electrónico que contiene el concepto.

⁹⁸ Ibid.

⁹⁹ Pág., 8 del documento electrónico que contiene el concepto.

70. A partir del cargo apto, formulará el problema jurídico sustancial del caso (Título 6), el cual resolverá en la parte final de la providencia (Título 7), a partir de la aplicación de un juicio de proporcionalidad de intensidad intermedia. Por último, si bien la Sala no evidencia la incompatibilidad de la medida legislativa que se demanda con los artículos 67 y 69 constitucionales, constata un déficit en la regulación del crédito educativo para dar cumplimiento al mandato constitucional de facilitar “mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”, razón por la cual exhortará al Gobierno nacional a su desarrollo (Título 8).

3. Contenido normativo de la disposición que se demanda y particularidades cuando la capitalización de intereses se pacta en los créditos educativos

71. La expresión que se cuestiona forma parte de la regulación sobre sistemas de pago que contemplan la capitalización de intereses en operaciones autorizadas de mediano y largo plazo, que realizan los establecimientos de crédito¹⁰⁰. Se trata, en consecuencia, de una medida legislativa que, aunque no contempla ni regula la especificidad del crédito educativo, ni sus diversas modalidades, es aplicable a este dada la expresa autorización del uso de aquella figura por parte de los establecimientos de crédito.

72. La capitalización de intereses es un sistema de pago de los intereses que se deben como consecuencia del otorgamiento de un crédito de mediano o largo plazo, por un determinado capital. En este sistema, en los términos de la jurisprudencia de la Sala, que se fundamenta en la de la Sección Primera del Consejo de Estado, se permite la capitalización de los intereses causados, pero no exigibles¹⁰¹. Es esta la diferencia específica que permite distinguir la figura de la del anatocismo, y en la que es especialmente relevante el contenido de los artículos 1617, numerales 3 y 4, y 2235 del Código Civil y 886 del Código de Comercio¹⁰². En este sentido, en el siguiente *obiter dicta* de la Sentencia C-364

¹⁰⁰ La disposición hace parte del Capítulo I, sobre “disposiciones especiales relativas a las operaciones autorizadas”, de la Parte Cuarta, “normas especiales aplicables a las operaciones de los establecimientos de crédito”, del EOSF.

¹⁰¹ Cfr., al respecto, la Sentencia C-364 de 2000.

¹⁰² El primer artículo dispone: “Artículo 1617. Si la obligación es de pagar una cantidad de dinero, la indemnización de perjuicios por la mora está sujeta a las reglas siguientes: [...] 3. Los intereses atrasados no producen interés. || 4. La regla anterior se aplica a toda especie de rentas, cánones y pensiones periódicas”. El segundo artículo dispone: “Artículo 2235. Se prohíbe estipular intereses de intereses”. Finalmente, el artículo 886 del Código de Comercio prescribe: “Los intereses pendientes no producirán intereses sino desde la fecha de la demanda judicial del acreedor, o por acuerdo posterior al vencimiento, siempre que en uno y otro caso se trate de intereses debidos con un año de anterioridad, por lo menos”. En relación con el alcance de la primera disposición en cita, en la Sentencia C-367 de 1995, la Corte indicó: “La regla tercera del artículo impugnado, a cuyo tenor los intereses atrasados no producen interés, corresponde a la prohibición legal del anatocismo, forma de liquidar y cobrar los réditos que rompe el equilibrio entre los contratantes y que da lugar a un enriquecimiento injustificado del acreedor, en cuanto -según lo arriba expuesto- los perjuicios que pueda sufrir por la mora le son resarcidos por el pago de los intereses. || Se trata de una medida de orden público, obligatoria para los contratantes, en defensa del deudor, para evitar que sea víctima de una exacción, entendida como ‘cobro injusto y violento’, en los términos del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua. || El numeral 4º del artículo atacado consagra, a título de ejemplo, varias clases de pagos a las que se aplica la prohibición del anatocismo, con lo cual en nada se vulnera la Constitución”. En cuanto al alcance de la segunda disposición, en

de 2000 se hace referencia a que la posibilidad de capitalizar intereses no es equivalente al anatocismo: “parece ser que la jurisprudencia y la doctrina parecen haber tomado un rumbo en favor de la prohibición del anatocismo y de la autorización de la capitalización de intereses, en los términos definidos por la jurisprudencia contencioso administrativa”¹⁰³. Esta inferencia la fundamenta la Corte en el siguiente razonamiento, en el que da prevalencia a la segunda de las posturas interpretativas que allí se mencionan:

“Ahora bien, reconociendo los anteriores supuestos, es claro que desde el punto de vista del debate legal hay quienes consideran que tales artículos [hace referencia a los artículos 1617 y 2235 del Código Civil], incluyendo el 2235, incorporan en su prohibición no sólo el anatocismo, sino también la capitalización de intereses¹⁰⁴. Otros juristas, por el contrario¹⁰⁵, estiman que **los artículos mencionados al ser debidamente interpretados, sólo prohíben el anatocismo, y no la capitalización de intereses**. Sobre el particular, también Fernando Vélez reconoce la dificultad de delimitar en la práctica, el alcance de la prohibición consagrada en el artículo 2235. Sin embargo, al respecto es importante precisar que en la actualidad, un pronunciamiento del Consejo de Estado sobre la legalidad del Decreto 1464 de 1989, que reglamentó la tercera regla del artículo 1617 en materia de capitalización de intereses, delimitó desde el punto de vista doctrinal y legal, los artículos 1617, 2235 y 886 C. Co. con respecto a lo que debe entenderse por anatocismo en materia civil y comercial, y lo que debe considerarse como capitalización de intereses. Así, en virtud de esa decisión, **el anatocismo implica un cobro de intereses, sobre intereses ‘atrasados’**, es decir, aquellos que no fueron cubiertos en el tiempo u oportunidad señalados para ello, en el respectivo negocio jurídico. En efecto, ‘son los intereses colocados en condiciones moratorias los que no permiten, de conformidad con las normas reglamentadas en el Código Civil el cobro de nuevos intereses’. Sin embargo, **los intereses no ‘atrasados’ si [sic] pueden llegar a ‘producir intereses’ y es respecto de aquellos ‘causados’ pero no exigibles, que resulta válido el negocio jurídico de la capitalización de intereses**”¹⁰⁶ (resalta la Sala).

73. En la providencia de la Sección Primera del Consejo de Estado que allí se cita, se valoró la validez de la siguiente disposición del Decreto 1454 de 1989:

“Artículo 1º Para efectos de lo dispuesto en los artículos 886 del Código de Comercio y 2235 del Código Civil, en concordancia con la regla cuarta del artículo 1617 del mismo Código, se entenderá por intereses pendientes o atrasados aquellos que sean exigibles, es decir, los que no han sido pagados oportunamente. || En consecuencia, no se encuentra prohibido el uso de sistemas de pago que contemplen la capitalización de intereses, por medio de los cuales las partes en el negocio determinan la cuantía, plazo y periodicidad en que deben cancelarse los intereses de una obligación. Únicamente el retardo en el pago de las cuotas de intereses resultantes de la aplicación de dichos sistemas, respecto

la Sentencia C-364 de 2000, la Sala afirmó: “en lo concerniente al artículo 2235 del Código Civil que consagra la prohibición de estipular intereses sobre intereses, es claro que la tradición jurídica colombiana ha asociado la norma en mención con el anatocismo”.

¹⁰³ Sentencia C-364 de 2000.

¹⁰⁴ Salvamento de Voto. Sentencia Consejo de estado. Sección Primera. Marzo 27 de 1992. M.P. Miguel González Rodríguez.

¹⁰⁵ Sentencia Consejo de Estado. Sección Primera. Marzo 27 de 1992. M.P. Miguel González Rodríguez.

¹⁰⁶ Sentencia C-364 de 2000.

de obligaciones civiles, está sujeto a la prohibición contemplada en la regla 4ª del artículo 1617 y en el artículo 2235 del Código Civil; tratándose de obligaciones mercantiles, solamente el retardo en el pago de las cuotas de intereses resultantes da lugar a la aplicación del artículo 886 del Código de Comercio”.

74. La Sección Primera del Consejo de Estado declaró la validez de la disposición y, entre otras cosas, de manera extensa, hizo referencia a la distinción entre anatocismo y capitalización de intereses en los siguientes términos:

“La regla tercera del artículo 1617 del C.C. que, como ya se dijo, es la directamente reglamentada -no la regla cuarta a la cual se refirió erróneamente la norma reglamentaria, que para la Sala no tiene ninguna incidencia-, prohíbe el cobro de intereses sobre aquéllos ‘atrasados’, es decir, aplicando el criterio del artículo 28 ib., lo pendiente, lo insatisfecho o no cumplido en su oportunidad, vale decir, para el caso sub-lite, los intereses que no fueron cubiertos en el tiempo u oportunidad señalado para ello en el respectivo negocio jurídico. Y, la razón de la disposición, es el querer del legislador de evitar que se sancione doblemente el incumplimiento contractual, lo que acontecería si se permitiese el cobro de intereses sobre intereses atrasados pendientes de pago. || Por consiguiente, son estos intereses colocados en condiciones moratorias los que no permiten, de conformidad con la norma reglamentada del C.C. el cobro de nuevos intereses. Pero, a contrario sensu, los intereses no atrasados si [sic] pueden llegar a producir intereses. || Ahora bien; no se opone a lo anterior, como bien lo observa la parte impugnadora de la acción de nulidad, la norma establecida en el artículo 2235 del mismo Código Civil [...] La ‘armonía legis’ impone la necesidad de concluir, para evitar la oposición entre los dos artículos del mismo Estatuto o el sometimiento del contrato de mutuo a un criterio diferente a aquél que opera para el resto de las obligaciones dinerarias provenientes de fuente distinta, lo cual no parece razonable, que el artículo 2235, en cuanto prohíbe cobrar intereses de intereses, debe entenderse y aplicarse teniendo en cuenta el criterio sentado por la regla tercera del artículo 1617 del mismo Código Civil. Y, sirve también de fuente de interpretación, para determinar los alcances del artículo 2235 del C. C., la estipulación que contiene el artículo 886 del Código de Comercio, en cuanto marca claramente una voluntad del legislador en el sentido de prohibir el cobro de intereses sobre intereses únicamente respecto de aquéllos [sic] que sean exigibles, en la medida en que la precitada norma emplea la expresión ‘pendientes’, es decir, lo que se debe, lo exigible, que no es equivalente a lo ‘causado’, que sólo se debe cuando se dan los supuestos para que se produzca su exigibilidad, y con ello la consiguiente situación de mora, si es que no se cancelan; prohibición que, por lo demás, no es absoluta sino relativa, ya que los permite en las relaciones jurídicas entre comerciantes, cuando a causa de la mora se produce demanda judicial del acreedor, causándose en tal evento desde la presentación de aquélla; cuando se trate de intereses debidos con un año de anterioridad, por lo menos; o, cuando se produce un acuerdo posterior al vencimiento. || En síntesis: conforme a las normas civiles y comerciales que regulan el anatocismo, debe entenderse por tal el cobro de intereses sobre intereses exigibles y no pagados oportunamente, y no los sistemas de pago libremente acordados entre las partes en un negocio jurídicos que contemplen la capitalización de intereses, teniendo para ello en cuenta la cuantía, plazo y periodicidad en que deban cancelarse dichos rendimientos”¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de marzo 27 de 1992. Expediente: 1295. C.P. Miguel González Rodríguez

75. Ahora bien, de conformidad con la regulación de este sistema de pago de intereses en el artículo 121 del EOSF, se trata de un sistema potestativo para los establecimientos de crédito y voluntario para los deudores. Es por ello por lo que, solo en caso de que los primeros lo ofrezcan a sus usuarios y estos no opten por otro sistema (uno en el que los intereses no se capitalicen, sino que contemple en cada año el pago total de los intereses causados en el período) sería posible su pacto y exigibilidad en los créditos de largo plazo.

76. En efecto, de un lado, dispone el numeral 1 del artículo 121 del EOSF que “[e]n operaciones de largo plazo los establecimientos de crédito **podrán** utilizar sistemas de pago que contemplen la capitalización de intereses” (resalta la Sala), de allí que no se trate de un sistema de pago obligatorio para los establecimientos de crédito.

77. De otro lado, según dispone su numeral 2, las entidades que concedan créditos de mediano o largo plazo denominados en moneda legal deben ofrecer a los usuarios “**sistemas de pagos alternativos**” (resalta la Sala): uno que “contemple en cada año el pago total de los intereses causados en el período” (literal a) y otro que “ofrezca como beneficio para el deudor programas de amortización que contemplen la capitalización de intereses conforme al artículo 886 del Código de Comercio y de acuerdo con las condiciones que para el efecto establezca el Gobierno Nacional” (literal b).

78. Según se infiere de esta descripción, en caso de que los establecimientos de crédito ofrezcan un sistema de pago que contemple la capitalización de intereses en créditos de mediano y largo plazo, tienen el deber adicional de ofrecer un sistema que no contemple la capitalización de intereses. A partir de estas dos opciones, el deudor, de manera libre, pero debida y suficientemente informada, es el único habilitado para escoger su mejor opción financiera. Ahora, para que el futuro deudor pueda tomar esta decisión de manera libre, los establecimientos de crédito deben brindar información cierta, suficiente, clara y oportuna acerca del objeto y condiciones de la contratación, como se deriva de los principios de “debida diligencia” y “transparencia” de que tratan los literales a) y c) del artículo 3 de la Ley 1328 de 2009, “por la cual se dictan normas en materia financiera, de seguros, del mercado de valores y otras disposiciones”, y lo ha exigido la jurisprudencia constitucional¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Cfr., al respecto, la Sentencia T-027 de 2022, que toma como apoyos, en especial, las sentencias T-463 de 2017, T-676 de 2016, T-670 de 2016, T-058 de 2016, T-442 de 2015, T-065 de 2015, T-662 de 2013 y T-490 de 2009. En esa providencia, a pesar de que la Corte Constitucional declaró la carencia actual de objeto por hecho superado y por hecho sobreviniente, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 24 del Decreto 2591 de 1991 previno a “Bancolombia S.A. y a Seguros de Vida Suramericana S.A. para que, en lo sucesivo, en estricto acatamiento de lo previsto en el artículo 3 de la Ley 1328 de 2009, (i) brinden a los consumidores financieros información cierta, suficiente, clara y oportuna, sobre sus obligaciones contractuales, y (ii) les ofrezcan alternativas orientadas a proteger sus derechos y satisfacer sus necesidades, en especial cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional”. Según precisó la Corte, las citadas entidades “incumplieron sus deberes de debida diligencia e información en la ejecución del contrato de seguro de vida grupo deudores que amparaba el crédito hipotecario que la accionante adquirió con esa entidad bancaria en noviembre 2009 y, de esa manera, amenazaron sus derechos fundamentales a la vivienda, la vida digna y el mínimo vital de un sujeto de especial protección constitucional”.

79. Esta caracterización de la capitalización de intereses en las operaciones de mediano y largo plazo que realizan los establecimientos de crédito es igualmente predicable de los créditos educativos, cuando en ellos se contempla este sistema. En consecuencia, no se trata de un sistema o regulación específicamente destinado al crédito educativo, sino que tiene aplicación a estos ante la ausencia de una normación especial. Por tanto, no es posible afirmar que su existencia supla el deber estatal de regular mecanismos financieros “que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”, en los términos del inciso cuarto del artículo 69 constitucional, finalidad constitucional adscrita al servicio público de educación superior, aspectos a los que se hace referencia más adelante, en especial, en los títulos 7.2, 7.3, 7.4 y 8.

80. En primer lugar, este sistema de pago de intereses en materia de créditos educativos de largo plazo busca ofrecer una alternativa de financiamiento a las personas que desean realizar estudios –usualmente superiores– y en los cuales, de manera principal y preponderante, la amortización del capital –los costos de matrícula– y los intereses (causados, pero no exigibles) no se realiza durante el periodo de estudios, sino luego de su finalización, usualmente, luego de varios años.

81. De esta forma, se espera que el deudor no solo logre una realización personal (por ejemplo, al obtener un título de pregrado), sino que la educación recibida le permita contar con mejores oportunidades laborales que, a su vez, faciliten su generación de ingresos, de tal forma que pueda asumir el pago del crédito y sus intereses, al igual que satisfacer sus necesidades –no solo las de carácter “básico”–¹⁰⁹.

82. Por tanto, en atención a la menor capacidad de pago del estudiante-deudor durante el periodo de estudios, el sistema de capitalización de intereses permite que los intereses del crédito (causados y no exigibles) se capitalicen en un momento posterior a la finalización de la época de estudios. Para tal momento, se espera que aquel cuente con una mejor posición financiera, gracias a su capacitación superior y a la posibilidad de acceder al mercado laboral.

¹⁰⁹ Según indicó Asobancaria en su intervención, este sistema, libremente aceptado por el deudor, le permite “el pago progresivo del crédito, desde una capacidad limitada de pago (momento del desembolso del capital) hasta una capacidad de pago mayor, esto es, una vez finalizada su carrera profesional, en donde obtiene una oportunidad más alta de obtener un empleo” (pág., 15 del documento electrónico que contiene la intervención). También afirmó: “Una vez el estudiante deja de serlo y pasa a convertirse en profesional, tiene mayores oportunidades de acceder el [sic] mercado laboral y, por ende, de obtener los ingresos necesarios para atender sus necesidades” (pág., 36 del documento electrónico que contiene la intervención). De allí que este sistema de pago permita “el cobro de los intereses en el instante en el que el deudor tiene una verdadera capacidad de pago. Este mecanismo, se insiste, le reporta un beneficio al deudor toda vez que le brinda la posibilidad de abstenerse de pagar intereses o pagar cuotas muy bajas, según sea el caso, en el momento que más lo requiere, esto es, en las primeras etapas de la inversión a largo plazo [en el periodo de estudios], pues es allí donde cuenta con ingresos limitados” (pág., 18 del documento electrónico que contiene la intervención). Así las cosas, este sistema “evita el pago de cuotas cuyo monto es alto y desproporcionado, si se analiza los ingresos de los deudores en los primeros años del plazo pactado entre las partes [que corresponde al tiempo en que se adelantan los estudios]”. Ibid.

83. En segundo lugar, como se indicó, el sistema de capitalización de intereses es potestativo para los establecimientos de crédito, y en caso de que opten por ofrecerlo a los deudores-estudiantes, tienen el deber adicional de ofrecerle un sistema que no contemple la capitalización intereses, esto es, que contemple en cada año el pago total de los intereses causados en el período. En relación con la última característica, según señaló el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su intervención, “la capitalización de intereses es una alternativa, más no una imposición”¹¹⁰. En relación con la primera característica, según indicó el Ministerio de Educación en su concepto, y en relación con los créditos que otorga el Icetex, no todas sus líneas de crédito “contemplan la capitalización de intereses”¹¹¹, sino solo “las líneas de crédito del 25%, 30%, 40% y 60%”¹¹².

84. En la presente providencia se hace referencia a la información aportada en relación con el Icetex, al ser una de las principales entidades financieras que otorga créditos para el acceso a la educación superior en el país¹¹³ y que, como consecuencia de la habilitación normativa que se contiene en la disposición que se demanda, puede capitalizar intereses en los créditos que otorga. En todo caso, es importante precisar que el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021, que adoptó “como política de Estado la gratuidad para los estudiantes de menores recursos”, autorizó al Icetex, entre otras, para “adoptar planes de alivio, de conformidad con las normas que regulen la materia” que, de hacerlo, excluirían “el mecanismo de capitalización de intereses u otros sistemas especiales para la cancelación de intereses causados, estableciendo uno mediante el cual los intereses sean cobrados de manera independiente al capital a la finalización del período de estudios”.

85. Así las cosas, para que los establecimientos de crédito puedan utilizar el sistema de capitalización de intereses en créditos educativos de mediano y largo plazo se requiere no solo la aceptación expresa y libre de este tipo de sistema por parte de los deudores-estudiantes, sino que tal alternativa ha debido ser contrastada con un método que no contemple la capitalización de intereses, esto es, uno que contemple en cada año el pago total de los intereses causados en el período. En lo que respecta al uso de este mecanismo en los créditos educativos, algunas de estas ideas se amplían en el título 7.2 *infra*.

¹¹⁰ Pág., 16 del documento electrónico que contiene la intervención.

¹¹¹ Pág., 27 del documento electrónico que contiene la intervención.

¹¹² Pág., 29 del documento electrónico que contiene la intervención. Estos porcentajes corresponden al valor del crédito que se paga en la época de estudios, y el 75%, 70%, 60% o 40% restante, según corresponda, al que se paga al terminar el citado periodo.

¹¹³ El Icetex –inicialmente denominado “Instituto Colombiano de Especialización Técnica en el Exterior”– fue creado mediante el Decreto Ley 2586 de 1950. De conformidad con su artículo 9, una de sus competencias era la de conceder préstamos, con destino a sufragar los gastos que ocasionara la realización de estudios en el exterior. En la actualidad, de conformidad con el artículo 2 de la Ley 1002 de 2005 (que lo transformó), el objeto de la entidad es “el fomento social de la educación superior, priorizando la población de bajos recursos económicos y aquella con mérito académico en todos los estratos a través de mecanismos financieros que hagan posible el acceso y la permanencia de las personas a la educación superior, la canalización y administración de recursos, becas y otros apoyos de carácter nacional e internacional, con recursos propios o de terceros”. De conformidad con esta disposición, también le corresponde otorgar “subsidios para el acceso y permanencia en la educación superior de los estudiantes de estratos 1, 2 y 3”.

4. Competencia de la Corte para pronunciarse de fondo, a pesar de la Sentencia C-747 de 1999

4.1. El fenómeno de la cosa juzgada en la jurisprudencia constitucional¹¹⁴

86. A partir de lo dispuesto en el artículo 243 superior, la jurisprudencia constitucional ha precisado que la cosa juzgada constitucional es una institución jurídico procesal mediante la cual se otorga a las decisiones plasmadas en una sentencia de control abstracto el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas¹¹⁵. De allí que, en principio, el juez constitucional carezca de competencia para emitir un nuevo pronunciamiento de fondo sobre una disposición o norma cuyo control fue realizado previamente, ya que la institución pretende garantizar diversos valores y principios constitucionales como la seguridad jurídica, la buena fe, la autonomía judicial y la fuerza normativa de la Constitución¹¹⁶.

87. Ahora, no todas las sentencias proferidas por la Corte tienen los mismos efectos y consecuencias normativas¹¹⁷. Por tanto, a fin de establecer si en un caso concreto se configura la cosa juzgada, deben valorarse las relaciones jurídicas que se presentan entre los siguientes tres elementos de la providencia del pasado y las razones que se alegan en la demanda del presente: (i) el tipo de decisión que se adoptó, concretamente, si se declaró la exequibilidad simple de la disposición o norma cuestionada o su constitucionalidad condicionada¹¹⁸ o su inexecuibilidad¹¹⁹ y, en todos estos supuestos, la *ratio decidendi* de la providencia; (ii) el objeto de control (la “disposición” o “norma” demandada¹²⁰) y (iii) el parámetro de control, constituido por los cargos de constitucionalidad

¹¹⁴ En este acápite se sigue, en especial, lo indicado en la Sentencia C-055 de 2022 (M.S. Antonio José Lizarazo Ocampo y Alberto Rojas Ríos).

¹¹⁵ Sentencia C-100 de 2019. En igual sentido, cfr., las sentencias C-055 de 2022, C-519 de 2019, C-532 de 2013, C-334 de 2013, C-197 de 2013, C-468 de 2011, C-393 de 2011, C-211 de 2007, C-533 de 2005, C-990 de 2004, C-1122 de 2004, C-030 de 2003 y C-774 de 2001.

¹¹⁶ Sentencias C-055 de 2022 y C-233 de 2021.

¹¹⁷ Cfr., en especial, la Sentencia C-233 de 2021.

¹¹⁸ En ambos supuestos es necesario valorar el alcance del fallo, con el propósito de establecer si lo planteado en la actualidad no se resolvió en la oportunidad precedente y, por tanto, si procede emitir un nuevo pronunciamiento, o si el reproche formulado se resolvió en el pasado y, en ese caso, habrá que estarse a lo ya decidido. Según precisó la Corte en la Sentencia C-233 de 2021, las decisiones “que concluyen con la declaratoria de conformidad de la ley con la Constitución (de exequibilidad simple o de exequibilidad condicionada) abren una serie de posibilidades diversas, debido al alcance del control realizado por la Corte, así como a los efectos que esta atribuye a sus providencias”.

¹¹⁹ En este supuesto –declaratoria de inexecuibilidad simple–, la cosa juzgada es “absoluta” y, por tanto, la Corte debe rechazar la demanda por ausencia de objeto de control, o estarse a lo resuelto en la decisión del pasado, ya que el contenido normativo acusado ha sido expulsado del ordenamiento jurídico. En estos casos, además, tal como lo dispone el artículo 243, inciso segundo, de la Constitución, “ninguna autoridad” puede reproducir el contenido normativo que fue expulsado del ordenamiento jurídico por razones de fondo, “mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

¹²⁰ Habrá identidad en el objeto de control cuando el contenido normativo que fue valorado en el pasado es igual al acusado en la demanda del presente. En estos casos es fundamental la distinción entre “disposición” y “norma”, dado que a una prescripción normativa (“disposición”) pueden serle adscritas infinidad de interpretaciones posibles (“norma”). Por tanto, si lo que se demanda en la actualidad tiene un idéntico contenido deóntico a aquello que fue objeto de valoración en el pasado, habrá cosa juzgada “absoluta” respecto de tal interpretación; en caso de que no sea posible evidenciar tal identidad y, por tanto, se demande una “norma” diferente en la actualidad, la cosa juzgada será apenas “relativa”.

formulados¹²¹ y su relación con el problema jurídico resuelto en la sentencia anterior¹²². A partir del estudio de la interacción de estos elementos, la Corte Constitucional ha construido una tipología de la cosa juzgada. Así, ha señalado que puede ser *formal, material, absoluta, relativa o aparente*¹²³.

88. En asuntos como el presente, que involucran una sentencia integradora previa (en cualquiera de sus modalidades: interpretativa, aditiva o sustitutiva), el análisis de la cosa juzgada es más complejo. La complejidad del estudio deriva, de un lado, del hecho de que la Corte suple vacíos normativos, excluye determinadas interpretaciones inconstitucionales o hace frente a las indeterminaciones del lenguaje. De otro lado, la citada complejidad también tiene como causa el hecho de que la interpretación constitucional del pasado “integra” la disposición que fue objeto de control. En relación con este tipo de providencias, la jurisprudencia de la Sala ha precisado:

“[...] la lectura constitucional dada por la sentencia se entiende incorporada a la disposición, como única interpretación válida de la misma. También, cuando la cosa juzgada se predica de una sentencia integradora, aditiva o sustitutiva, que interviene no la interpretación del texto, sino su contenido gramatical mismo^[124]. En estos casos, luego de la sentencia de constitucionalidad condicionada nos encontramos frente a una ‘norma jurídica que surge, a partir del fallo condicionado’ y, en el caso de la sentencia aditiva, integradora o sustitutiva, surge una nueva redacción de la disposición”¹²⁵.

89. En cualquiera de aquellos supuestos, el efecto propio de la decisión integradora, tal como lo ha reiterado la Sala, es que, por ejemplo, “la interpretación excluida del ordenamiento jurídico no podrá ser objeto de reproducción o aplicación en otro acto jurídico; y en los supuestos en los que la Corte ha adoptado una sentencia *aditiva*, la cosa juzgada implica que no se encuentra permitido reproducir una disposición que omita el elemento que la Corte ha juzgado necesario adicionar”¹²⁶.

¹²¹ En la Sentencia C-007 de 2016, se indicó: “existirá cosa juzgada si un pronunciamiento previo de la Corte en sede de control abstracto recayó sobre la misma norma (identidad en el objeto) y si el reproche constitucional planteado es equivalente al examinado en oportunidad anterior (identidad en el cargo)”.

¹²² Es indiciario de que se trata del mismo reproche constitucional cuando coinciden las normas constitucionales o del bloque de constitucionalidad (artículo 93, inciso primero, de la Constitución) que se alegan como desconocidas y las razones que se aducen para demostrar la trasgresión. Esta constatación, sin embargo, no es suficiente. Además de ello, es necesario valorar el problema jurídico resuelto por la Corte en el pasado, pues es este el que delimita el debate constitucional a partir de la demanda propuesta; por tanto, aun cuando aparentemente en una demanda actual se formule el mismo debate que en una decisión anterior, le corresponde revisar a la Sala si existe identidad en la forma en que se abordó el estudio del caso y la solución adoptada. Finalmente, en este estudio es especialmente relevante considerar que, “si las normas constitucionales que integraron el parámetro de control sufren una modificación relevante o, sin ocurrir tal variación, el tipo de razones para explicar la violación son diferentes, no podrá declararse la existencia de cosa juzgada y procederá un nuevo pronunciamiento de la Corte” (en este sentido, las sentencias C-090 de 2015, C-712 de 2012, C-220 de 2011 y C-228 de 2009).

¹²³ En este sentido véanse, entre otras muchas sentencias, la reciente Sentencia C-233 de 2021 que, de manera amplia, desarrolla este asunto. De manera puntual, acerca de estas distinciones precisa: “128. Así, (i) el *objeto de análisis* da lugar a la distinción entre cosa juzgada formal y cosa juzgada material; (ii) *el problema jurídico* o los cargos analizados, a la distinción entre cosa juzgada relativa y cosa juzgada absoluta. Y (iii) *la motivación* - además de ser relevante para analizar las dos distinciones previas- puede dar lugar excepcionalmente al fenómeno de *cosa juzgada* de carácter *aparente*”.

¹²⁴ Sentencia C-182 de 2016.

¹²⁵ Sentencia C-325 de 2009.

¹²⁶ Sentencia C-089 de 2020.

4.2. Valoración del caso

90. Según indica Asobancaria en su intervención, existe cosa juzgada “formal” y “absoluta” respecto de la expresión que se demanda del artículo 121 del EOSF, ya que en la Sentencia C-747 de 1999 la Corte Constitucional la declaró inexecutable “en cuanto a los créditos para la financiación de vivienda a largo plazo”. Según indica, el carácter “formal” de la cosa juzgada “está determinado por la identidad del texto normativo que se demanda”, y su carácter “absoluto” en que, a excepción de los créditos de vivienda, en los demás tipos de crédito la Corte evidenció que la capitalización de intereses “es un mecanismo de financiación ajustado a la Constitución Política”¹²⁷. Finalmente, precisa que el demandante “no desplegó carga argumentativa alguna que permita acreditar la necesidad de exceptuar la cosa juzgada constitucional en el presente caso”, pues se limitó a indicar que se presentaba el fenómeno de la cosa juzgada relativa respecto de la Sentencia C-747 de 1999, al indicar que los cargos “versan sobre asuntos distintos”¹²⁸.

91. Para el demandante, al igual que para las universidades Externado y Libre, se presenta el fenómeno de la “cosa juzgada formal”¹²⁹; sin embargo, a diferencia de Asobancaria, no precisan que esta sea de carácter “absoluto”. Para el primero y el tercero, además, la cosa juzgada es “relativa”, circunstancia que no restringe la competencia de la Corte para emitir un pronunciamiento de fondo¹³⁰, ya que se plantean cargos diferentes a los que fueron objeto de estudio en aquella oportunidad. En relación con este último aspecto, según precisa la Universidad Libre, en aquella ocasión se analizó la validez constitucional “de la norma respecto a los créditos de financiación de vivienda a largo plazo” y en esta ocasión “lo que aquí se demanda no es como tal la figura de la capitalización de intereses, sino el daño que esta figura le hace al derecho a la educación al interpretarla en el marco de los créditos educativos”¹³¹.

92. En la Sentencia C-747 de 1999, la Corte Constitucional se pronunció acerca de una demanda que se formuló en contra de la que misma expresión que ahora se cuestiona, “que contemplen la capitalización de intereses”, contenida

¹²⁷ Pág., 6 del documento electrónico que contiene la intervención.

¹²⁸ Pág., 7 del documento electrónico que contiene la intervención.

¹²⁹ Según precisa la Universidad Externado, “la existencia de cosa juzgada constitucional formal sobre la disposición normativa en cuestión es clara, ya que la misma Corte dentro de los argumentos que fundamentan su providencia, manifiesta que no puede declararse la inexecutable de esta expresión de manera general, pues aplica exclusivamente para el caso particular de los créditos de vivienda y que no se extienden sus efectos a cualquier clase de crédito de esta especie, por considerar que la capitalización de intereses no resulta violatoria de la Constitución, en sí misma”. Pág., 7 del documento electrónico que contiene la intervención.

¹³⁰ Para la Universidad Libre, “[l]a Sentencia C-747 de 1999 declaró la inconstitucionalidad de la expresión ‘que contemplen la capitalización de intereses’ del artículo 121 del Decreto Ley 0663 de 1993 en el numeral primero de la norma, ÚNICAMENTE respecto a los créditos de financiación de vivienda a largo plazo. Luego, para los demás créditos el artículo 121 es executable y la aplicación de la norma es constitucional. En ese sentido, hay una cosa juzgada relativa, lo cual permite que sea analizada nuevamente la norma por nuevas controversias respecto a su validez teniendo en cuenta se [sic] los cargos de la sentencia 747 de 1999 son diferentes a los presentados por el accionante de la demanda de inconstitucionalidad”. Pág., 4 del documento electrónico que contiene la intervención.

¹³¹ Pág., 5 del documento electrónico que contiene la intervención.

en el artículo 121 del EOSF, por su presunta incompatibilidad con los artículos 13, 20, 51, 58 y 60 de la Constitución, en materia de capitalización de intereses en créditos de vivienda de largo plazo¹³². Con fundamento en las siguientes dos razones, la citada expresión se declaró inexecutable con efectos diferidos “hasta el 20 de junio del año 2000, como fecha límite para que el Congreso expida la ley marco correspondiente”, “únicamente en cuanto a los créditos para la financiación de vivienda a largo plazo”:

93. En primer lugar, con fundamento en la Sentencia C-700 de 1999 consideró que el Presidente de la República carecía de competencia para regular la materia, ya que “la regulación de lo atinente a la financiación de vivienda a largo plazo corresponde, en primer término al Congreso de la República mediante la expedición de una ley marco”. Esta invasión de la competencia del Congreso de la República, “vulneró el artículo 113 de la Constitución y desconoció las reglas previstas en los artículos 51, 150, numeral 19, literal d); 189, numerales 24 y 25, y 335 ibídem y, por supuesto, ejerció una representación, a nombre del pueblo, por fuera de los requisitos constitucionales, quebrando el principio medular del artículo 3 de la Constitución”¹³³.

94. En segundo lugar, luego de señalar que “la ‘capitalización de intereses’ en créditos concedidos a mediano o largo plazo, per se, no resulta violatoria de la Constitución, por lo que no puede declararse su inexecutable de manera general y definitiva para cualquier clase de crédito de esa especie”, con fundamento en la Sentencia C-383 de 1997, precisó que la citada expresión era contraria al artículo 51 de la Constitución, “únicamente en cuanto a los créditos para la financiación de vivienda a largo plazo”:

“el equilibrio de las prestaciones entre la entidad crediticia prestamista y el deudor se altera en desmedro de éste [sic] último, cuando ‘a los intereses de la obligación se les capitaliza con elevación consecucional de la deuda liquidada de nuevo en Unidades de Poder Adquisitivo Constante que, a su turno, devengan nuevamente intereses que se traen, otra vez, a valor presente en UPAC para que continúen produciendo nuevos intereses en forma indefinida, lo cual, como salta a la vista, quebranta, de manera ostensible el artículo 51 de la Constitución, pues, ello desborda la capacidad de pago de los adquirentes de vivienda, lo cual resulta, además, ‘contrario a la equidad y la justicia como fines supremos del derecho, es decir opuesto a la ‘vigencia de un orden justo’, como lo ordena el artículo 2º de la Constitución”¹³⁴.

95. En relación con el primer argumento, en la Sentencia C-700 de 1999, la Corte declaró inexecutable los artículos 18, 19, 20, 21, 22, 23, 134, 135, 136, 137, 138, 139 y 140 del Decreto Ley 663 de 1993 que constituían “la base jurídica del denominado sistema -UPAC-, el cual fue originalmente concebido

¹³² La Corte también se pronunció acerca de la constitucionalidad del artículo 134 del EOSF, respecto de la cual se estuvo a lo resuelto en la Sentencia C-700 de 1999, en la cual había declarado su inexecutable con efectos diferidos.

¹³³ Sentencia C-747 de 1999.

¹³⁴ Sentencia C-747 de 1999.

para captar ahorros del público y otorgar préstamos hipotecarios a largo plazo destinados a la adquisición de vivienda”. Consideró que la regulación de las actividades financiera, bursátil, aseguradora y, “cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público” (en los términos del artículo 150.19.d de la Carta), entre ellas, “la normatividad sobre valor constante, crédito y financiación de vivienda a largo plazo” (conforme al artículo 51 constitucional), era reserva de ley marco¹³⁵, y, por tanto, solo luego, con sujeción a esta, el Presidente de la República podía ejercer la potestad que le otorgaba el artículo 189.25 de la Carta. En atención a este reparto constitucional de competencias, la que se atribuyó al Congreso de la República no podía ser conferida al Presidente en los términos del artículo 150.10 superior¹³⁶. A partir de estas razones, concluyó que el Presidente de la República carecía de competencia *originaria* para regular las materias de que trataban las disposiciones demandadas. La Corte difirió los efectos de la declaratoria de inexecutable hasta el 20 de junio de 2000, para permitir que “la Rama Legislativa ejerza su atribución constitucional y establezca las directrices necesarias para la instauración del sistema que haya de sustituir al denominado UPAC, sin que exista un vacío inmediato, por falta de normatividad aplicable”. En todo caso, en el resolutive cuarto de la providencia, indicó que tal diferimiento se ordenaba, “sin perjuicio de que, en forma inmediata, se dé estricto, completo e inmediato cumplimiento a lo ordenado por esta Corte en Sentencia C-383 del 27 de mayo de 1999, sobre la fijación y liquidación de los factores que inciden en el cálculo y cobro de las unidades de poder adquisitivo constante UPAC, tal como lo dispone su parte motiva, que es inseparable de la resolutive y, por tanto obligatoria”.

96. En relación con el segundo argumento, en la Sentencia C-383 de 1999, la Corte Constitucional declaró inexecutable la facultad que el artículo 16.f de la Ley 31 de 1992 le otorgaba a la Junta Directiva del Banco de la República para “fijar la metodología para la determinación de los valores en moneda legal de la Unidad de Poder Adquisitivo Constante UPAC, procurando que ésta también refleje los movimientos de la tasa de interés en la economía”. La declaratoria de inexecutable de esta atribución se fundamentó en el siguiente razonamiento:

¹³⁵ En cuanto al deber constitucional de regular estas materias mediante una ley marco, la Sala precisó: “al amparo del artículo 51 de la Constitución, en concordancia con el 335 *Ibidem*, cuando las pautas, directrices, criterios y objetivos que debe fijar el Congreso en cuanto a la regulación de las actividades de captación, intermediación, inversión y aprovechamiento de recursos provenientes del público, se refieren a la financiación de vivienda a largo plazo, no pueden ser las aplicables a todo el sistema financiero, bursátil y asegurador, que hoy por hoy están contempladas principalmente en la Ley 35 de 1993, sino que deben tener por objeto especial y directo el que dicha norma constitucional prevé, es decir, la fijación de las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho que todos los colombianos tienen a una vivienda digna, y la promoción de planes de vivienda de interés social, ‘sistemas adecuados de financiación a largo plazo’ (subraya la Corte) y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”. Para estos últimos efectos, reiteró algunas consideraciones de las sentencias C-383 de 1999 y C-252 de 1998.

¹³⁶ En la citada providencia se indica: “ni siquiera en virtud de decretos con fuerza de ley expedidos en desarrollo de facultades extraordinarias puede ahora el Presidente de la República dictar normas en el campo financiero, bursátil, de seguros o de ahorro, sin que previamente le hayan sido señaladas las pautas, objetivos y criterios mediante ley del Congreso, que constituya el marco de su actividad reguladora. Y ello en virtud de perentorios mandatos superiores” (Sentencia C-700 de 1999). En relación con este aspecto, consideró especialmente relevantes las sentencias C-608 de 1999 y C-417 de 1992.

“[...] al incluir [sic] como factor de la actualización del valor de la deuda el de la variación de las tasas de interés en la economía, se incurre en un desbordamiento de la obligación inicial, pues así resulta que aquella se aumenta no sólo para conservar el mismo poder adquisitivo, sino con un excedente que, por ello destruye el equilibrio entre lo que se debía inicialmente y lo que se paga efectivamente, que, precisamente por esa razón, aparece como contrario a la equidad y la justicia como fines supremos del Derecho, es decir opuesto a la ‘vigencia de un orden justo’, como lo ordena el artículo 2° de la Constitución. || 4.8. Semejante sistema para la financiación de vivienda, no resulta a juicio de la Corte adecuado para permitir la adquisición y conservación de la misma, como de manera expresa lo ordena el artículo 51 de la Carta en su inciso segundo, pues ello desborda, como es lógico la capacidad de pago de los adquirentes de vivienda sobre todo si se tiene en cuenta que los reajustes periódicos de los ingresos de los trabajadores y de las capas medias de la población no se realizan conforme a la variación de las tasas de interés en la economía, sino bajo otros criterios”.

97. A partir de esta reconstrucción de la Sentencia C-747 de 1999, es claro que en aquella ocasión la Corte Constitucional adoptó una decisión de inexecutable parcial (resolutivo segundo), al considerar que la capitalización de intereses, de que trata el artículo 121.1 del EOSF, era incompatible con la Constitución “únicamente en cuanto a los créditos para la financiación de vivienda a largo plazo”. De este *decisum* no es posible inferir, como lo asume Asobancaria, que la Corte hubiese declarado la executable simple de la expresión “que contemplen la capitalización de intereses”, contenida en el artículo 121 del EOSF, cuando tal sistema de pago se emplee en cualquier otro tipo de crédito. Esto es así, ya que ese no fue el objeto de la demanda resuelta en la providencia en cita. De hecho, esta posible inferencia errónea fue expresamente descartada por la Sala en la citada providencia, en los siguientes términos:

“Según se desprende de los cargos formulados por la actora y de las consideraciones que anteceden, la inexecutable que por la Corte se declara del numeral tercero del artículo 121 del Decreto Ley 0663 de 1993 y de la expresión ‘que contemplen la capitalización de intereses’, queda expresamente limitada a los créditos de vivienda a largo plazo, sin que pueda extenderse a otros, pues solamente a aquellos se circunscribe, en este caso, la cuestión debatida por la actora y decidida por la Corte”.

98. La inferencia de Asobancaria es implausible, además, por las siguientes dos razones:

99. De un lado, si bien en esta ocasión se demanda la misma expresión (“disposición”) que fue objeto de reproche en la demanda que culminó con la Sentencia C-747 de 1999, se cuestiona un alcance distinto de la “norma”, adscribible al citado enunciado normativo. En aquella ocasión, el análisis de la expresión demandada se circunscribió únicamente a aquellos eventos en que el método que contempla (el de la capitalización de intereses) es aplicable a los créditos a largo plazo para la adquisición de vivienda y en esta ocasión, cuando es aplicable a los créditos educativos. Por tanto, no es posible inferir que entre

la decisión del pasado y la demanda del presente exista identidad en el objeto de control.

100. De otro lado, en aquella ocasión el parámetro material de control constitucional lo constituyó, fundamentalmente, el artículo 51 superior, mientras que en la actualidad lo constituyen los artículos 67 y 69 de la Carta. En el presente caso, el demandante cuestiona la compatibilidad de la expresión demandada con la Constitución, en cuanto permite a las entidades financieras capitalizar intereses en créditos educativos, lo que, según indica, es contrario al deber estatal de fomentar y facilitar el acceso a la educación (artículos 67 y 69 de la Constitución). En consecuencia, no es posible inferir, como lo propuso Asobancaria, que se presente el fenómeno de la cosa juzgada “absoluta”, dado que el pronunciamiento de la Corte en la Sentencia C-747 de 1999 se circunscribió a una norma en particular y con fundamento en unos específicos parámetros de constitucionalidad, diferentes a los actuales. En suma, dado que no se está ante el mismo objeto ni parámetro de control del año 1999, es procedente un pronunciamiento de fondo¹³⁷.

5. Análisis de aptitud sustantiva de la demanda

101. Según indicaron el Ministerio de Educación Nacional, el Icetex y el Viceprocurador General de la Nación (E) con funciones de Procurador General de la Nación, la Sala debe adoptar una decisión inhibitoria por falta de aptitud sustantiva de la demanda.

102. Para el Ministerio de Educación Nacional, los cargos de la demanda carecen de claridad y precisión, por cuanto “el hilo conductor de la argumentación parte de distintas apreciaciones descontextualizadas y juicios de valor que no tienen en cuenta las políticas adoptadas por el gobierno que tienen por objetivo garantizar el acceso a la educación, sino también de las líneas de los créditos educativos puntualmente, su operatividad a largo plazo y los efectos económicos de la capitalización de intereses. Es más, los porcentajes y cifras en que se sustenta la demanda no tienen una base o ‘data’ sobre la cual pueda controvertirse los resultados [sic] que se muestran”¹³⁸.

103. Para el Icetex, “la presente demanda adolece también de las mismas falencias que tenía la presentada en 2007 [hace referencia a la demanda que se estudió en la Sentencia C-112 de 2007], consistentes en que el demandante no atacó las normas que establecen que el ICETEX en su contratación se rige por normas de derecho privado, y como lo dispone el artículo 8 de la Ley 1002 de 2005, debiendo lógicamente y constitucionalmente tener la misma consecuencia que

¹³⁷ En este sentido, como de manera bastante simple, pero ilustrativa, se precisó en la Sentencia C-397 de 1995 (reiterada, entre otras, en la Sentencia C-700 de 1999), “a partir de la providencia en que la Corte define lo que fue objeto de decisión y lo que todavía no lo ha sido, caben nuevas acciones públicas sobre lo no resuelto”; es por ello que en tales circunstancias es procedente “resolver de fondo sobre los asuntos que en anterior proceso no fueron materia de su examen y en torno de los cuales cabe indudablemente la acción ciudadana o la unidad normativa, en guarda de la integridad y supremacía de la Constitución”.

¹³⁸ Pág., 44 del documento electrónico que contiene la intervención.

en el caso pretérito que fue la declaratoria de inhibición realizada por la Sala Plena de la Corte Constitucional”¹³⁹.

104. Además, precisa que la demanda carece de aptitud, ya que no es posible inferir que se impida el acceso a la educación superior por el hecho de que el crédito educativo corresponda a un contrato de adhesión¹⁴⁰; afirma que el demandante no explica por qué “las entidades crediticias actúan sujetos a ‘(...) intereses monetarios y caprichosos (...)”, lo que obstaculiza “el acceso financiero a la educación”¹⁴¹, y, finalmente, indica “que los créditos estudiantiles de mediano y largo plazo no son comparables a los de vivienda por razones fácticas”¹⁴².

105. En relación con este último aspecto, afirma: “El examen efectuado en la demanda no es predicable al caso concreto de los créditos educativos de largo y mediano plazo porque en los mismos, el ICETEX nunca ha aplicado como componente de los mismos la ‘variación de las tasas de interés en el mercado financiero’, que fue la piedra angular de las sentencias C-747 de 1999 y 383 de 1999”¹⁴³. Igualmente, en relación con los créditos educativos, de una parte, señala: “mientras están estudiando, la mayoría de los beneficiarios del crédito no tienen la posibilidad económica de atender la obligación financiera a su cargo, es decir, no pueden amortizar el crédito y forzarlos a que lo hagan podría poner en riesgo su desempeño académico”¹⁴⁴, y, de otra parte:

“la entidad que hace el préstamo si [sic] tiene que soportar dicha carga financiera sin que se amortice el capital o se paguen los intereses causados, razón por la cual de prohibirse la capitalización simple de los intereses, como la que realiza ICETEX, tendría dos efectos contraproducentes, el primero, que la tasa de interés sea mayor para compensar la imposibilidad de la capitalización y el segundo que las entidades financieras no efectúen este tipo de créditos, reduciéndose la oferta de los mismos”¹⁴⁵.

106. Para el Viceprocurador General de la Nación (E) con funciones de Procurador General de la Nación, el cargo por el presunto desconocimiento del derecho a la educación (artículos 67 y 69 de la Constitución) carece de certeza y, por tanto, de suficiencia¹⁴⁶, ya que la disposición no tiene por objeto “facilitar mecanismos financieros para hacer posible el acceso a la educación superior”, sino, a partir de lo indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-422 de 2006, “actualizar el Estatuto orgánico del sistema financiero y modificar su

¹³⁹ Pág., 12 del documento electrónico que contiene la intervención.

¹⁴⁰ Pág., 13 del documento electrónico que contiene la intervención. Según señala, “se afirma [en la demanda] que el deudor no puede acceder a la educación por cuanto debe limitarse a adherirse a las condiciones fijadas unilateralmente por el acreedor, pero no existe un análisis que permita entender el motivo objetivo y cierto por el cual, el solo hecho de que el crédito educativo sea considerado un contrato de adhesión impide, real y efectivamente, el acceso a la educación superior” Ibid.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Ibid.

¹⁴³ Pág., 14 del documento electrónico que contiene la intervención.

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Pág., 5 del documento electrónico que contiene el concepto.

titulación y numeración, de acuerdo con las precisas facultades extraordinarias concedidas por la ley 35 de 1993”¹⁴⁷.

107. También indica que “si en mérito de la discusión se aceptara que el legislador debió tener en cuenta el referido deber constitucional al expedir la norma demandada, se destaca que una lectura integral del artículo 121 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero permite advertir que la capitalización de intereses está autorizada como una opción en los créditos, la cual opera conjuntamente con la liquidación ordinaria de los mismos, que además de ser la regla general en caso de no pactarse aquélla, siempre deberá estar disponible para los usuarios”¹⁴⁸. Por tanto, no es cierto que la norma imponga “que en todos los créditos a largo plazo opere la capitalización de intereses, sino que contempla dicha figura como una opción”¹⁴⁹.

108. Además, resalta que el artículo 27 de la Ley 2155 de 2021, reglamentado por el Decreto 1667 de 2021, permitió que el Icetex adoptara planes de alivio que pudieran excluir “el mecanismo de capitalización de intereses u otros sistemas especiales para la cancelación de intereses causados, estableciendo uno mediante el cual los intereses sean cobrados de manera independiente al capital a la finalización del período de estudios”¹⁵⁰. De conformidad con esta normativa, el Icetex expidió el Acuerdo 06 de 2022 mediante el cual “contempló un alivio aplicable por cinco años para los beneficiarios de los créditos educativos en etapa de estudios o de amortización, el cual excluye la capitalización de intereses mediante una fórmula alternativa para el pago de estos”¹⁵¹.

109. Precisa que el cargo por el presunto desconocimiento del principio de igualdad no es apto, en la medida en que “no es posible establecer un patrón de comparación entre los deudores de créditos educativos y de vivienda”¹⁵². Los primeros, afirma, “se destinan a cubrir el costo de un servicio y los préstamos de vivienda permiten adquirir un bien”; solo los últimos se garantizan mediante hipoteca, al igual que exigen el pago de un porcentaje inicial del inmueble, mientras que en los créditos educativos no se exige tal tipo de garantía, no se exige el pago de ningún porcentaje inicial y, por el contrario, “suelen incluir períodos de gracia mientras se adelantan los estudios y se obtiene el grado correspondiente”¹⁵³. Además, la regulación de los créditos de vivienda se regula principalmente en el EOSF, en tanto “la ordenación de los préstamos de educación se consagra en otras normas especiales, incluidas las disposiciones dirigidas al ICETEX”¹⁵⁴. Finalmente, sostiene que es propio de los créditos educativos que “su concesión promueve el acceso a un grado académico superior [sic] que tiene el potencial de generar una transformación del

¹⁴⁷ Ibid.

¹⁴⁸ Págs., 5-6 del documento electrónico que contiene el concepto.

¹⁴⁹ Pág., 6 del documento electrónico que contiene el concepto.

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ Págs., 6-7 del documento electrónico que contiene el concepto.

¹⁵² Pág., 8 del documento electrónico que contiene el concepto.

¹⁵³ Pág., 9 del documento electrónico que contiene el concepto.

¹⁵⁴ Ibid.

beneficiario al obtener conocimiento, capacidades y competencias que le brindarán, oportunidades de desarrollo personal y laboral”¹⁵⁵.

110. Por último, si bien la solicitud de Asobancaria fue la de declarar la exequibilidad simple de la disposición, también adujo que la demanda adolecía de aptitud sustantiva, ya que no “cumple con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia”¹⁵⁶, por cuanto, “el accionante mencionó en su demanda que la Norma Demandada vulneraba supuestamente el preámbulo y los artículos 13, 20, 67, 69 y 70 de la Constitución Política, pero en el cuerpo de la misma no se observaron los argumentos concretos por los cuales la Norma Demandada vulnera el derecho a la educación, el derecho a la igualdad, el derecho a la información, el derecho al acceso a mecanismos financieros para ingresar a la educación superior, ni mucho menos el derecho al acceso a la cultura”¹⁵⁷.

5.1. La competencia de la Sala Plena para valorar la aptitud de la demanda al proferir sentencia

111. La admisión de una demanda de inconstitucionalidad no restringe la competencia de la Sala Plena para pronunciarse acerca de su aptitud al momento de decidir definitivamente sobre ella. De hecho, cuando en el marco de un proceso público y participativo en varias de las intervenciones se solicita de manera razonada un fallo inhibitorio, es adecuado examinar de nuevo, con mayores elementos de juicio, la aptitud sustantiva de la demanda. Esto es así, ya que es en esta etapa del proceso en la que la Sala Plena cuenta con los conceptos técnicos que hubiesen sido allegados, las intervenciones ciudadanas y el concepto del Procurador General de la Nación, que aportan mayores elementos de juicio al diálogo constitucional¹⁵⁸.

112. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991, las demandas de inconstitucionalidad deben señalar: (i) las normas acusadas como inconstitucionales; (ii) las disposiciones constitucionales que se consideran infringidas; (iii) las razones por las cuales dichos textos han sido violados; (iv) en caso de que se cuestione el correcto trámite legislativo, el procedimiento que habría debido observarse y, en todos los casos, (v) la razón por la cual la Corte es competente. En especial, respecto de las razones por las cuales dichos textos han sido violados, esta Corte ha precisado que los demandantes tienen el deber de definir correctamente un concepto de violación, razón por la cual tienen “una carga de contenido material y no simplemente formal”, en el sentido de que no basta que el cargo formulado contra las normas legales se estructure a partir de cualquier tipo de razones o motivos, sino que se requiere que estas sean “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”¹⁵⁹.

¹⁵⁵ Ibid.

¹⁵⁶ Pág., 9 del documento electrónico que contiene la intervención.

¹⁵⁷ Págs., 9-10 del documento electrónico que contiene la intervención.

¹⁵⁸ Cfr., entre otras, las sentencias C-623 de 2008, C-031 de 2014, C-688 de 2017, C-233 de 2021 y C-055 de 2022.

¹⁵⁹ Sentencia C-1052 de 2001. En esta providencia la Corte sistematizó la jurisprudencia existente sobre el tema

113. El cargo es *claro* si permite comprender el concepto de violación alegado, lo que significa que la argumentación: (i) tenga un hilo conductor lógico, (ii) permita diferenciar con facilidad las ideas expuestas y los razonamientos sean sencillamente comprensibles y (iii) señale por qué se considera que la norma legal es inconstitucional¹⁶⁰.

114. El cargo es *cierto* si: (i) recae sobre una proposición jurídica presente en el ordenamiento jurídico; (ii) ataca la norma acusada y no otra no mencionada en la demanda; (iii) no infiere consecuencias subjetivas de las disposiciones demandadas, ni se fundamenta en conjeturas, presunciones, sospechas o creencias de quien demanda respecto de la norma cuya constitucionalidad cuestiona; (iv) no extrae de las disposiciones que se demandan efectos que ellas no contemplan objetivamente; (v) las proposiciones jurídicas acusadas devienen objetivamente del *texto normativo*, y, finalmente, (vi) cuando se demanda una interpretación de una norma, esta es plausible y se desprende del contenido normativo que se acusa¹⁶¹.

115. En cuanto a la *especificidad* del cargo, este debe: (i) evidenciar una acusación de inconstitucionalidad contra la disposición atacada; (ii) relacionarse directamente con la norma demandada y no tener como causa exposiciones vagas, indeterminadas, indirectas, abstractas y globales, que no permitan directamente realizar un juicio de constitucionalidad, y (iii) tratarse de una efectiva acusación de inconstitucionalidad, razón por la cual sus fundamentos deben ser determinados, concretos, precisos y particulares en relación con la norma acusada¹⁶².

116. La *pertinencia* del cargo exige que: (i) se desprenda lógicamente del contenido normativo de la disposición que se acusa; (ii) tenga una naturaleza constitucional, es decir, que contraponga normas de inferior categoría a las normas constitucionales, y (iii) contenga razonamientos de orden constitucional, esto es, no basados en argumentos legales o doctrinarios, ni en acaecimientos particulares, hechos personales, vivencias propias, sucesos y ocurrencias reales o imaginarias en las que supuestamente se hubiere aplicado o será aplicada la norma demandada, ni en deseos personales, anhelos sociales del accionante o en su querer en relación con una política social¹⁶³.

117. El cargo es *suficiente* si despierta una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente

de los requisitos de procedibilidad de la acción de inconstitucionalidad.

¹⁶⁰ Cfr., en especial las sentencias C- 540 de 2001, C- 1298 de 2001, C-039 de 2002, C- 831 de 2002, C-537 de 2006 y C-140 de 2007.

¹⁶¹ Cfr., al respecto, las sentencias C-747 de 1999, C- 831 de 2002, C-170 de 2004, C- 865 de 2004, C-1002 de 2004, C-1172 de 2004, C-1177 de 2004, C-181 de 2005, C-504 de 2005, C-856 de 2005, C-875 de 2005, C-987 de 2005, C-047 de 2006, C-156 de 2007, C-922 de 2007, C-1009 de 2008, C-1084 de 2008, C-523 de 2009, C-603 de 2019 y C-088 de 2020.

¹⁶² Cfr., en especial las sentencias C-572 de 2004, C-113 de 2005, C- 178 de 2005, C-1192 de 2005, C-278 de 2006, C-603 de 2019 y C-088 de 2020.

¹⁶³ Cfr., entre otras, las sentencias C- 528 de 2003, C-1116 de 2004, C-113 de 2005, C-178 de 2005, C-1009 de 2005, C-1192 de 2005, C-293 de 2008, C-603 de 2019 y C-088 de 2020.

un proceso dirigido a desvirtuar la presunción de constitucionalidad que ampara a toda norma legal y hace necesario un pronunciamiento por parte de la Corte Constitucional¹⁶⁴.

118. Tratándose de un cargo de inconstitucionalidad por violación del principio de igualdad, existe una especial y mayor carga argumentativa orientada a identificar, con claridad, los sujetos, grupos o situaciones comparables frente a los cuales la medida acusada introduce un trato discriminatorio y la razón por la cual se considera que el mismo no se justifica¹⁶⁵. Así mismo, esta corporación ha manifestado que el principio de igualdad constitucional no excluye el trato diferenciado. Por el contrario, el principio de diferencia materializa la igualdad en cuanto se trate de medidas afirmativas. La igualdad así concebida no significa, por tanto, que el Legislador deba asignar a todas las personas, grupos o situaciones idéntico tratamiento jurídico, porque no todas ellas se encuentran en situaciones fácticas similares ni en iguales condiciones.

119. Por último, es del caso precisar que del hecho de que se consideren como aptos cargos por desconocimiento del principio de igualdad, no se sigue una restricción por parte de la Sala Plena para valorar la corrección de la estructura del juicio de igualdad propuesta por el accionante, aspecto que corresponde a un análisis de fondo, que no de aptitud de la demanda. De hecho, solo a partir de una construcción adecuada de los elementos del juicio es procedente valorar la justificación o no del trato (objeto del derecho a la igualdad). En dicho ejercicio de concreción, la Sala debe (i) identificar si las personas, grupos o situaciones objeto de comparación son efectivamente comparables, (ii) si el patrón de igualdad que aduce el demandante es efectivamente conducente para fundamentar la comparación, (iii) si la medida legislativa que contiene la disposición que se demanda efectivamente otorga un trato diferenciado y, finalmente, en caso de que se superen, de manera consecutiva, todos estos estadios, (iv) en aplicación del juicio integrado de igualdad, debe valorar si el trato diferenciado carece o no de justificación constitucional, en atención a la finalidad de la medida, su idoneidad, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto, según el nivel de intensidad aplicable: débil, moderado o estricto¹⁶⁶.

120. Una interpretación contraria, que exija del demandante una precisión o corrección absoluta de estos elementos y, por tanto, del magistrado sustanciador en la etapa de admisión, o de la Sala Plena en el estudio de aptitud sustantiva de la demanda, sacrifica en exceso el carácter público de la acción, al exigir de los ciudadanos demandantes una carga técnica sumamente cualificada. Además, traslada de manera injustificada el deber de conocer el derecho, propio del juez, a los ciudadanos demandantes, de quienes no se exige tal. De allí que se siga del principio *iura novit curia* que en este tipo de asuntos le corresponda al juez

¹⁶⁴ En este sentido, cfr., las sentencias C- 865 de 2004, C-1009 de 2008, C-1194 de 2005, C-603 de 2019 y C-088 de 2020.

¹⁶⁵ Cfr., al respecto, la Sentencia C-178 de 2014.

¹⁶⁶ En relación con la fundamentación general de esta metodología aplicada al control de constitucionalidad de las leyes, cfr., en especial, las sentencias C-119 de 2021 y C-345 de 2019.

constitucional concretar o concretizar el juicio de igualdad, de manera técnica, y no trasladarlo a los ciudadanos demandantes, de quienes se exige apenas un acercamiento razonable.

5.2. Análisis de aptitud del cargo formulado por el presunto desconocimiento del derecho a la educación y del deber estatal de promoverla (artículos 67 y 69 de la Constitución)

121. El cargo es claro, si se tiene en cuenta que el accionante afirma que la potestad que el apartado que se demanda reconoce a las entidades financieras para capitalizar intereses en créditos educativos de largo plazo es contraria al deber estatal de fomentar y facilitar el acceso a la educación. Esto es así, ya que, según indica, la figura desincentiva el acceso a este tipo de créditos por parte de las personas que los requieren, en la medida en que la capitalización de intereses posibilita “un cobro de mayores montos y dineros a cambio de la entrega de un mismo capital para la educación”, lo cual “efectivamente incrementa las sumas, que al final del crédito termina pagando el deudor”¹⁶⁷.

122. Igualmente, cumple el requisito de certeza, ya que la disposición efectivamente permite que las entidades financieras puedan capitalizar intereses en créditos educativos. Este razonamiento fue igualmente adoptado por la Sala en la Sentencia C-747 de 1999 para justificar el pronunciamiento respecto de la expresión que hoy se demanda, pero en relación con los créditos de vivienda. En dicha providencia se indicó:

“Si bien es verdad que el artículo 121 del Decreto Ley 0663 de 1993, se encuentra ubicado en la parte general de ese estatuto y, por ello, regula lo atinente a los sistemas de pago e intereses en operaciones de crédito de mediano y largo plazo, es igualmente cierto que en cuanto los créditos para la adquisición de vivienda son de esta especie, también le serían aplicables las disposiciones contenidas en esa norma legal. Precisamente, así lo entendió la demandante y, por lo mismo, solicita a la Corte que se declare la inexecutable de la expresión ‘*que contemplen la capitalización de intereses*’ (numeral primero) [...] en cuanto resultan, a juicio de la actora, violatorias del artículo 51 de la Constitución Política, que ordena al Estado promover un ‘*sistema adecuado*’ de financiación de vivienda a largo plazo”¹⁶⁸ (resalta la Sala).

123. En dicha sentencia, por tanto, la Corte admitió la posibilidad de efectuar el control de constitucionalidad de una norma adscrita a la disposición demandada. La citada norma adscrita se relacionaba con la posibilidad de capitalizar intereses en los créditos que se otorgan para la adquisición de vivienda. En la actualidad, la demanda se refiere a esta posibilidad, pero en materia de créditos educativos.

124. Por las razones anteriores, no es posible compartir el argumento del Viceprocurador General de la Nación (E) con funciones de Procurador General de la Nación en el sentido de que el contenido del apartado normativo que se

¹⁶⁷ Pág. 9 del documento electrónico que contiene la demanda.

¹⁶⁸ Sentencia C-747 de 1999.

demanda tiene que ver con “actualizar el Estatuto orgánico del sistema financiero y modificar su titulación y numeración, de acuerdo con las precisas facultades extraordinarias concedidas por la ley 35 de 1993”¹⁶⁹.

125. Igualmente, si bien uno de los intervinientes precisa que otras disposiciones del ordenamiento también permiten la capitalización de intereses (como se deriva de lo dispuesto por los artículos 8 de la Ley 1002 de 2005, 2235 del Código Civil, 886 del Código de Comercio y 10.7.1.11 del Decreto 2555 de 2010¹⁷⁰), de que ello sea válido no se sigue que el argumento propuesto por el accionante carezca de certeza. Si este tipo de habilitación efectivamente da lugar al desincentivo inconstitucional que alega el accionante es un asunto propio del estudio de fondo del cargo, que no de su aptitud.

126. El cargo es específico. El demandante sostiene que la posibilidad que se otorga a las entidades financieras de realizar el “cobro de mayores montos y dineros a cambio de la entrega de un mismo capital para la educación”¹⁷¹ desconoce el deber estatal de fomentar y facilitar el acceso a la educación. Si bien la valoración específica acerca del presunto desincentivo inconstitucional que posibilita la disposición que se demanda es un asunto que corresponde a un análisis sustantivo, lo cierto es que en caso de que el citado desincentivo se presente, sí entraría en contradicción *prima facie* con los deberes que aduce el demandante. Esto es así, ya que, según dispone el artículo 67 constitucional, al Estado le corresponde “garantizar el adecuado cubrimiento del servicio”, y de conformidad con su artículo 69, es competencia de este facilitar “mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”; por tanto, ante el déficit de oferta pública educativa (especialmente relevante en materia de educación superior), un medio idóneo para su acceso es la regulación de “mecanismos financieros” que permitan lograr tal finalidad. De allí que sea constitucionalmente relevante valorar si, en efecto, la capitalización de intereses en materia de créditos educativos desincentiva el acceso a la educación, en detrimento de estos deberes estatales.

127. El cargo es pertinente, ya que los planteamientos expuestos se dirigen a demostrar, según el demandante, la vulneración del derecho a la educación y del deber estatal de promoverla, en los términos de los artículos 67 y 69 constitucionales. En ese sentido, afirma que la posibilidad de que se capitalicen intereses desincentiva el acceso a la educación, en detrimento de los citados deberes estatales.

128. Finalmente, la demanda aporta amplios elementos de juicio que generan una duda inicial acerca de la inconstitucionalidad de la norma demandada, por lo que se encuentra acreditado el requisito de suficiencia.

5.3. Análisis de aptitud del cargo formulado por el presunto

¹⁶⁹ Ibid.

¹⁷⁰ Cfr., al respecto, la intervención del Icetex.

¹⁷¹ Pág. 9 del documento electrónico que contiene la demanda.

desconocimiento del principio de igualdad en el acceso a la educación (artículo 13 de la Constitución)

129. El cargo es claro, si se tiene en cuenta que, según indica el accionante, el apartado que se demanda estatuye una diferencia carente de justificación constitucional, análoga a la que evidenció la Corte en la Sentencia C-747 de 1999, en la que, mediante una sentencia integradora, declaró inexecutable tal apartado en lo relacionado con los créditos para la financiación de vivienda. Según precisa, no existe una justificación constitucional para otorgar un tratamiento distinto a los créditos educativos, de aquel que en la actualidad se otorga a los créditos para la financiación de vivienda a largo plazo en los términos de la sentencia de constitucionalidad en cita.

130. El cargo satisface el requisito de certeza, pues el demandante le atribuye a la disposición demandada un contenido y alcance que se deriva de manera objetiva de su texto, y no de simples suposiciones o interpretaciones irrazonables, tal como se precisó en el título anterior respecto del cargo relacionado con el presunto desconocimiento de los artículos 67 y 69 constitucionales.

131. El cargo, sin embargo, no cumple con las cargas de especificidad y pertinencia, por la forma en que el demandante pretende satisfacer la carga argumentativa especial que se exige cuando se alega la vulneración del derecho a la igualdad.

132. Para cumplir esta carga el demandante indica: *(i)* en cuanto a los grupos objeto de comparación, que son sujetos comparables los deudores de créditos de vivienda y los deudores de créditos educativos. *(ii)* En cuanto al patrón de igualdad que permite comparar a estos grupos, afirma que ambos se encuentran “expuestos a los perjuicios inherentes a la capitalización de intereses”, tal como lo evidenció la Corte en la Sentencia C-747 de 1999 respecto de los deudores de vivienda¹⁷². *(iii)* Explica que el trato diferenciado consiste en que solo a los deudores de créditos de vivienda a largo plazo se les protegen sus derechos mediante la “prohibición de capitalización de intereses”, garantía que no ampara los “derechos fundamentales” de los “deudores de créditos educativos”¹⁷³. *(iv)* Finalmente, afirma que dicho trato diferenciado carece de justificación constitucional ya que no existen “motivos constitucionales por los cuales el derecho a la vivienda debe gozar de protección contra la capitalización de intereses mientras el derecho a la educación no debe permitírsele el mismo beneficio”¹⁷⁴, si se tiene en cuenta que el crédito, en ambos casos, pretende proteger derechos fundamentales sociales de las personas: el acceso a la vivienda y el acceso a la educación, de allí ambos tengan “una alta injerencia en la dignidad y otras garantías de los colombianos”¹⁷⁵.

¹⁷² Pág., 12 del documento electrónico que contiene la demanda.

¹⁷³ Pág. 14 del documento electrónico que contiene la demanda.

¹⁷⁴ Pág. 15 del documento electrónico que contiene la demanda.

¹⁷⁵ Pág. 12 del documento electrónico que contiene la demanda.

133. Este cargo no cumple las citadas exigencias generales y específicas, como se justifica a continuación.

134. El objeto del derecho a la igualdad lo constituye un determinado deber de trato: *(i)* igual o *(ii)* diferente. El primero proscribe la discriminación (artículo 13, inciso primero, de la Constitución), de allí que el citado deber de trato se desconozca cuando una medida legislativa otorga un trato diferente a personas, grupos o circunstancias iguales; en estos casos, lo ordenado por el principio de igualdad es *(a)* otorgar un “trato idéntico” a situaciones análogas u *(b)* otorgar un “trato paritario” a situaciones en las cuales la similitud prevalece sobre la diferencia. El segundo garantiza el cumplimiento de los deberes de promoción y protección respecto de ciertas personas, grupos o circunstancias (artículo 13, incisos segundo y tercero, de la Constitución), de allí que el citado deber de trato se desconozca cuando una medida legislativa otorga un trato igual a ciertas personas, grupos o circunstancias que merecen un tratamiento diferente, promocional o afirmativo; en estos casos, lo ordenado por el principio de igualdad es *(a)* otorgar un trato totalmente diferenciado ante situaciones distintas u *(b)* otorgar un trato diferenciado a situaciones en las cuales la diferencia prevalece sobre la semejanza.

135. El juicio de igualdad que propone el demandante tiene como causa un presunto desconocimiento del principio de trato igual entre situaciones semejantes (deber de “trato paritario”). En consecuencia, para considerar que el cargo es apto le corresponde al demandante acreditar que se comparan situaciones idénticas o asimilables (por ser mayores y más relevantes sus semejanzas que diferencias).

136. El demandante y uno de los intervinientes reconocen que no se trata de situaciones idénticas, sino asimilables dado que se comparan “dos grupos de personas que poseen semejanzas y diferencias – por un lado, están las personas que acceden a créditos de vivienda a largo plazo y no le son capitalizables los intereses y por el otro lado, se encuentran las personas que acceden a créditos de educación a largo plazo que si [sic] le son capitalizables los intereses”¹⁷⁶.

137. Con fundamento en este punto de partida y del análisis comparativo que seguidamente se realiza, si bien entre los grupos de situaciones que se pretende comparar existen semejanzas genéricas a nivel constitucional, son mayores, más relevantes y decisivas sus diferencias específicas. En consecuencia, dado que no se trata de situaciones comparables, no es posible inferir que deba existir un deber de trato “idéntico” ni “paritario” respecto de ambas situaciones y, por tanto, el cargo no sea apto, de allí que no sea necesario valorar la justificación del aparente trato diferente en aplicación de la metodología del juicio integrado de igualdad.

138. En primer lugar, de lo indicado por el demandante y algunos de los intervinientes, así como de lo dispuesto por la Carta, es posible inferir las

¹⁷⁶ Universidad Libre, pág., 12 del documento electrónico que contiene la intervención.

siguientes semejanzas de relevancia constitucional entre los créditos de vivienda a largo plazo y los créditos educativos a largo plazo:

139. *(i)* Ambos corresponden a tipos de créditos a los cuales es posible aplicar el sistema de pago de capitalización de intereses. Esto es así pues, como se indicó en el Título 3, el artículo 121 del EOSF contempla una medida legislativa que, aunque no regula la especificidad de los créditos de vivienda ni educativo, ni sus diversas modalidades, es aplicable a ambos tipos de crédito, dada la expresa autorización del uso de aquella figura por parte de los establecimientos de crédito en operaciones de mediano y largo plazo.

140. *(ii)* Ambos son medios para garantizar derechos sociales, que satisfacen necesidades básicas de las personas y meritorias para la sociedad: en el primero, el derecho de acceso a la vivienda (artículo 51 de la Constitución), y en el segundo, el derecho de acceso a la educación, en especial a la educación superior (artículos 67, 69 y 366 de la Constitución).

141. *(iii)* Ambos mecanismos tienen reconocimiento constitucional e imponen deberes prestacionales al Estado. En el primer caso, dispone el artículo 51 de la Constitución que le corresponde al Estado “fijar” “sistemas adecuados de financiación a largo plazo”; en el segundo, en relación con el derecho a la educación en general, es un “objetivo fundamental” de la actividad estatal “la solución” de esta necesidad insatisfecha (artículo 366), de allí que le corresponde “garantizar el adecuado cubrimiento del servicio” (artículo 67, inciso quinto) y, en relación con la educación superior, le corresponde “facilitar” “mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas” a ella (artículo 69, inciso cuarto).

142. En segundo lugar, a pesar de las semejanzas que pudieran existir entre los grupos de situaciones que se pretende comparar, son mayores y más relevantes sus diferencias, de allí que no sea posible considerarlos semejantes para efectos de valorar los demás elementos metodológicos que exige un juicio integrado de igualdad, como lo indicaron un importante número de intervinientes, al igual que el Viceprocurador General de la Nación (E) con funciones de Procurador General de la Nación:

143. *(i)* El otorgamiento de ambos tipos de créditos está sujeto a condiciones diferentes. Según precisó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “los créditos hipotecarios [para vivienda a largo plazo] i) cuentan con una garantía basada en el bien inmueble sujeto de adquisición, ii) suponen la exigencia del pago de un porcentaje inicial del inmueble y iii) cuentan con determinados niveles de capacidad de endeudamiento e historial crediticio”¹⁷⁷.

¹⁷⁷ Pág., 19 del documento electrónico que contiene la intervención. En sentido semejante se pronunció el Viceprocurador General de la Nación (E) con funciones de Procurador General de la Nación, cfr., pág., 9 del documento electrónico que contiene el concepto.

144. *(ii)* Los deudores de créditos educativos se encuentran en una situación diferente. Según precisó la misma autoridad, aquellos cuentan “con menores garantías crediticias, y en la mayoría de ocasiones incluso no cuentan con historial crediticio. Por lo que requieren acceder a créditos diferentes, esto es acceder a mecanismos de financiación que les permitan gozar de periodos de no pago o de pago de un porcentaje menor de capital, considerando que en su mayoría no devengan ingresos durante el periodo de estudio”¹⁷⁸.

145. *(iii)* A diferencia de lo que ocurre con la capitalización de intereses en materia créditos de vivienda a largo plazo que se encuentra prohibida –como consecuencia de la decisión adoptada por la Corte en la Sentencia C-747 de 1999, y en los términos allí indicados–, en materia de créditos educativos de largo plazo este sistema es potestativo para las entidades financieras y no es obligatorio, sino una de las alternativas que debe ser ofrecida al deudor en este tipo de créditos, como se precisó con amplitud en el Título 3.

146. *(iv)* La capitalización de intereses en materia de créditos educativos “permite ajustar los pagos a las diferentes etapas” de la vida del deudor “y, con ello, a su capacidad financiera”¹⁷⁹, lo que no ocurre en materia de créditos de vivienda. Según precisó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

“la disposición acusada permite que la estructura del crédito se ajuste al nivel de los flujos presentes (bajos o nulos durante la etapa de estudios) y futuros (con ingresos derivados de su profesionalización) con los que contará el deudor para atender su obligación. En el caso puntual de los créditos educativos, esta modalidad de pago permite que se otorguen créditos con mayores plazos, con periodos de gracia y con cuotas más bajas al inicio del crédito, esto es, durante la etapa académica o de formación del deudor, quien usualmente no goza de ingresos durante dicho periodo, o los mismos resultan inferiores a los que se espera obtener una vez finalizado el periodo de formación y obtenido el título académico o técnico correspondiente”¹⁸⁰.

147. A diferencia de este tipo de créditos, en los de vivienda el deudor debe contar con un capital inicial; en otros términos, no es posible su otorgamiento por el 100% del valor del inmueble; la garantía del acreedor es el inmueble para el que se solicita el crédito¹⁸¹ y las cuotas de este no reflejan las variaciones en la capacidad financiera del deudor, dado que la amortización es inmediata¹⁸². Por tanto, como bien lo precisó en su intervención Asobancaria, “se puede apreciar una distinción entre estos tipos de crédito en lo relativo a su objetivo, plazo, requisitos, garantías e índice de cartera atrasada o vencida, entre otros”¹⁸³.

¹⁷⁸ Pág., 19 del documento electrónico que contiene la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

¹⁷⁹ Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Pág., 6 del documento electrónico que contiene la intervención.

¹⁸⁰ Pág., 6 del documento electrónico que contiene la intervención.

¹⁸¹ Según indica Colfuturo en su intervención, en los créditos que otorga no se exige la constitución de “garantías reales, como la hipoteca”, sino de garantías “personales, del estudiante como deudor principal, y de codeudores para garantizar su pago”. Pág., 7 del documento electrónico que contiene la intervención.

¹⁸² Según precisó el Ministerio de Educación, a diferencia de la amortización de los créditos de vivienda que es inmediata, la de los créditos educativos se pospone para cuando “el estudiante sea profesional” (págs., 36-37 del documento electrónico que contiene la intervención).

¹⁸³ Pág., 26 del documento electrónico que contiene la intervención.

En un sentido análogo, el Icetex indicó que una de las diferencias fundamentales entre ambos tipos de crédito tiene que ver con el momento en que inicia el deber de pago: en los de vivienda, “a más tardar, al mes siguiente del desembolso del crédito”; en los créditos educativos que otorga, “cuando han pasado entre 5 y 6 años del primer desembolso y 1 año o año y medio, luego del último desembolso, esto es, los 10 semestres del programa académico más el periodo de gracia (que puede ser de 6 o 12 meses)”¹⁸⁴.

148. A partir de este análisis, si bien entre los créditos de vivienda y educativos de largo plazo existen semejanzas genéricas a nivel constitucional, son mayores, más relevantes y decisivas sus diferencias específicas, de allí que no se trate de situaciones asimilables y, por tanto, no sea necesario valorar la justificación del aparente trato diferente en aplicación de la metodología del juicio integrado de igualdad por la falta de aptitud del cargo de igualdad que se formula.

6. Problema jurídico

149. Dado que el apartado que se demanda del artículo 121 del EOSF les otorga a los establecimientos de crédito una potestad para capitalizar intereses en los créditos educativos de mediano y largo plazo que otorgan, le corresponde a la Sala decidir si esta atribución es compatible o no con el deber estatal de fomentar y facilitar el acceso a la educación, en especial a la educación superior (artículos 67 y 69 de la Constitución).

7. Estudio del cargo de inconstitucionalidad por presunto desconocimiento de los artículos 67 y 69 de la Constitución

150. Según lo precisaron el demandante y dos de los intervinientes, la disposición que se demanda restringe de manera desproporcionada el acceso a la educación, uno de los componentes fundamentales de este derecho.

151. Para el demandante, los deudores de los créditos educativos de largo plazo se encuentran “expuestos a los perjuicios inherentes a la capitalización de intereses”¹⁸⁵, que consisten, de manera semejante a lo que acaecía en materia de créditos de vivienda –y que fue declarada inexecutable en la Sentencia C-747 de 1999–, en que “la figura, en ambos casos, se convierte en obstáculos [sic] para el acceso a los derechos de los usuarios, y dificultan [sic] su sostenibilidad, su capacidad económica de asumir los costos de los créditos, y ponen en riesgo su vida digna por implicar que, en caso de no poder pagar los créditos, no solo verán frustrado su intento por acceder a los derechos sino también se arriesgan a procesos ejecutivos en los cuales pueda peligrar su patrimonio y en especial su vivienda, arriesgando su derecho a la vida digna”¹⁸⁶. Según indica, este

¹⁸⁴ Pág., 24 del documento electrónico que contiene la intervención.

¹⁸⁵ Pág., 10 del documento electrónico que contiene la demanda.

¹⁸⁶ Pág., 13 del documento electrónico que contiene la demanda. Para el demandante, “es evidente que la capitalización de intereses en los créditos educativos, [sic] podría tener como resultado una mayor dificultad de acceso al derecho a la educación para los colombianos, similar al que la misma figura inflige en el derecho a la vivienda cuando se trata de créditos de vivienda urbana. Así [sic] por ejemplo, la capitalización de intereses en

mecanismo “se convierte entonces en un obstáculo que dificulta el acceso a la educación de los deudores, pues es usado como base para un cobro de mayores montos y dineros a cambio de la entrega de un mismo capital para la educación”, por cuanto “la capitalización de intereses efectivamente incrementa las sumas, que al final del crédito termina pagando el deudor”¹⁸⁷.

152. De manera semejante, según indicó la Universidad Libre, la disposición que se demanda es contraria a la dimensión de accesibilidad¹⁸⁸ del derecho a la educación, que impone al Estado el deber de “garantizar el acceso al servicio público de educación en condiciones de igualdad, sin discriminación y facilitando su acceso”¹⁸⁹. Al respecto, señala:

“En ese sentido, se entiende que el ICETEX teniendo en cuenta el objetivo del artículo 2 de la Ley 1002 de 2005, ha propendido por establecer líneas de crédito, que si bien se encuentran subsidiadas por recursos de la Nación, también se ha optado por generar nuevos recursos que son excesivos y obstaculizan el acceso a la educación, como es la línea de largo plazo, la cual no basta con generar intereses mientras se está estudiando, para luego cuando se terminen los estudios, totalizarse y capitalizarse a la deuda, para poder establecer un plan de pagos con nuevos intereses. Esto genera obstáculos para los estudiantes de educación superior, por cuanto en algunos casos imposibilita la capacidad de pago de una persona que busca la financiación hasta del 100% de sus estudios, por no tener la posibilidad de pagar y que, aunque podrá pedir un plazo luego de terminar sus estudios para iniciar el plan de pagos, ello no lo exime de que eventualmente tampoco tenga la capacidad de pago, pues un recién egresado no consigue un trabajo fácilmente. Por tanto, capitalizar los intereses en créditos de largo plazo para estudio, es una medida regresiva del derecho a la educación, que además impide el acceso al servicio público de educación y obstaculiza el derecho fundamental a la educación en conexidad con la dignidad humana y el mínimo vital. || Por tanto, si [sic] se presenta una inconstitucionalidad de la norma, por cuanto el Estado en vez de propender por una progresividad del derecho, está imponiendo una medida regresiva que afecta derechos fundamentales y su acceso”¹⁹⁰.

153. Para la Universidad Pontificia Bolivariana, a pesar de que la medida que implementa la norma que se demanda es “idónea para desarrollar los principios constitucionales de libertad de empresa y autonomía de la voluntad”, “afecta desproporcionadamente el derecho a la educación e impide al Estado cumplir con los deberes de promoción y aseguramiento de este derecho social”¹⁹¹, por las siguientes razones:

ambas situaciones tiene como resultado dificultar, entorpecer y obstaculizar el acceso de los ciudadanos a los derechos a la vivienda y a la educación” (Ibid.).

¹⁸⁷ Pág. 9 del documento electrónico que contiene la demanda.

¹⁸⁸ Según precisa, de conformidad con la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Pacto Internacional que le da fundamento, son dimensiones del derecho a la educación las siguientes: (i) asequibilidad o disponibilidad del servicio, (ii) accesibilidad, (iii) adaptabilidad y (iv) aceptabilidad, respecto de las cuales el Estado tiene deberes concretos de (i) respeto, (ii) protección y (iii) cumplimiento. Págs., 8-9 del documento electrónico que contiene la intervención.

¹⁸⁹ Pág., 9 del documento electrónico que contiene la intervención.

¹⁹⁰ Pág., 11 del documento electrónico que contiene la intervención.

¹⁹¹ Págs., 2-3 del documento electrónico que contiene la intervención.

154. (i) Las personas que “acuden al sistema financiero para poder acceder a la educación son personas que se encuentran en una situación de desequilibrio económico frente a la capacidad de las entidades de financiación”, de allí que se trate de personas que “son consumidoras de un servicio (que circunstancialmente es el medio para el acceso a un derecho constitucional) y, por ende, son la parte débil de la relación jurídica”¹⁹².

155. (ii) Se trata de una medida onerosa para las citadas personas, que termina “afectando (y quizá dando al traste) los principios de universalidad, disponibilidad y solidaridad que revisten al derecho a la educación”¹⁹³.

156. (iii) Finalmente, a partir de un argumento “*a simili*”, “al ser la educación, al igual que la vivienda, un derecho social que debe ser promovido por el Estado, es constitucionalmente inadmisibles que se permitan medidas como la capitalización de intereses, las cuales desincentivan, en términos financieros, las posibilidades de aseguramiento real de los derechos sociales”, como lo consideró la Corte en la Sentencia C-747 de 1999, mediante la cual declaró inexecutable “la norma que permitía a las entidades financieras la capitalización de intereses en créditos a largo plazo”¹⁹⁴.

157. Para resolver el problema jurídico descrito en *supra*, la Sala seguirá el esquema argumentativo de un juicio de proporcionalidad, para determinar si la posibilidad de capitalizar intereses en créditos educativos de largo plazo constituye una medida desproporcionada con el deber estatal de fomentar y facilitar el acceso a la educación, y en especial la superior.

158. Para tales efectos, en primer lugar, describirá en qué consiste el citado juicio y por qué es adecuado aplicarlo como un estándar de control para valorar la compatibilidad de la medida que se demanda con la Constitución (Título 7.1); luego, definirá el estándar de control aplicable a partir de esta metodología (Título 7.2) y, a partir de este, valorará su compatibilidad con las citadas garantías, dispuestas en los artículos 67 y 69 de la Constitución (títulos 7.3 a 7.5).

7.1. El juicio de proporcionalidad como estándar adecuado de control para valorar la compatibilidad de la medida con la Constitución¹⁹⁵

159. A partir de la Sentencia C-093 de 2001, para valorar presuntos tratamientos legislativos incompatibles con el principio de igualdad, la jurisprudencia constitucional ha aplicado “el juicio integrado de igualdad”. Por su integralidad, versatilidad y suficiencia argumentativa, con las precisiones que exige cada caso, también ha sido utilizado para resolver demandas en las que se alegan contradicciones normativas con otros principios, reglas o

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Ibid.

¹⁹⁴ Págs., 4-5 del documento electrónico que contiene la intervención.

¹⁹⁵ En este apartado se retoman, en particular, las consideraciones expuestas en la Sentencia C-119 de 2021 (M.S. Antonio José Lizarazo Ocampo).

disposiciones constitucionales¹⁹⁶. En estos casos, el juicio de proporcionalidad, que hace parte del juicio integrado de igualdad, sirve como el marco de razonamiento para determinar la justicia de las limitaciones de los derechos, en los casos en que estos presenten conflictos con otros intereses.

160. El juicio consta de dos pasos:

161. En el primero se define la intensidad del juicio (débil, intermedio o estricto), a partir de la mayor o menor libertad de configuración que reconoce el ordenamiento constitucional al Legislador en la materia específica de que se trate¹⁹⁷ o del tipo de trato en que la medida que se demanda consista¹⁹⁸.

162. En el segundo, según las exigencias de cada nivel de intensidad, se valora: (i) la relevancia constitucional (u objetivo legítimo) de la *finalidad* de la medida legislativa presuntamente limitativa de garantías constitucionales; (ii) su *idoneidad*, es decir, si entre la medida que contiene la disposición o norma que se demanda –la medida legislativa– y su finalidad es posible establecer una relación de medio a fin (se trata, por tanto, de un juicio que pretende determinar si entre la medida legislativa y el cumplimiento del objetivo que persigue es posible establecer un vínculo racional); (iii) su *necesidad*, esto es, si la medida legislativa restringe los derechos o intereses constitucionales con que entra en tensión únicamente en la medida indispensable para lograr la finalidad que persigue y si existen otras medidas para lograr la misma finalidad de una manera menos restrictiva para los citados derechos o intereses (se trata, por tanto, de un juicio que pretende valorar la existencia de medios menos restrictivos e igualmente idóneos para alcanzar el objetivo legítimo que persigue la norma o disposición que se demanda), y (iv) su *proporcionalidad en sentido estricto*, es decir, si los beneficios de lograr el objetivo legítimo que persigue la medida legislativa superan los daños o posibles afectaciones que se siguen para los derechos o intereses constitucionales que limita (se trata, por tanto, de un juicio de ponderación entre los costos y beneficios de la medida legislativa, en relación con los intereses jurídicos con que entra en tensión)¹⁹⁹.

¹⁹⁶ Cfr., en relación con esta fundamentación general del principio, entre otras, las sentencias C-119 de 2021, C-420 de 2020 y C-345 de 2019.

¹⁹⁷ Entre otras, puede obedecer a la materia (cfr., las sentencias C-420 de 2020, C-138 de 2019, C-115 de 2017, C-114 de 2017 y C-104 de 2016), a los principios constitucionales o derechos fundamentales comprometidos (cfr., la Sentencia C-138 de 2019) o a los sujetos perjudicados o beneficiados por la medida (cfr., las sentencias C-119 de 2021 y C-748 de 2019). Este punto de partida busca preservar el pluralismo político y el principio mayoritario; de allí que a mayor libertad de configuración normativa del Legislador deba corresponder un menor nivel de intensidad en el escrutinio constitucional.

¹⁹⁸ Es el caso específico de las acciones afirmativas o de las medidas de discriminación positiva que se valoran a partir de un estándar intermedio. Según se indica en la Sentencia C-345 de 2019, el citado nivel de intensidad es aplicable al control constitucional de “acciones afirmativas, tales como las medidas que utilizan un criterio de género o raza para promover el acceso de la mujer a la política o de las minorías étnicas a la educación superior”, o a las medidas legislativas “basadas en criterios sospechosos pero con el fin de favorecer a grupos históricamente discriminados”.

¹⁹⁹ En la Sentencia C-345 de 2019, la Sala consideró “pertinente aclarar y unificar la jurisprudencia en este punto y advertir que la proporcionalidad en sentido estricto debe estudiarse por el juez constitucional con algunos matices, por regla general, tanto en el juicio intermedio como en el estricto, mas no en el débil”. Lo anterior, al considerar que, en los dos primeros estándares, “el margen de apreciación del Legislador disminuye en virtud de ciertos mandatos constitucionales que debe respetar”. Este giro en la doctrina constitucional es

163. Los tres niveles de intensidad que puede revestir el juicio son los siguientes:

164. (i) Por regla general, el estándar de control es el *juicio de intensidad débil*²⁰⁰, aplicable a aquellas materias en las que el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración, por su expreso reconocimiento constitucional (como ocurre con las regulaciones económicas y tributarias²⁰¹ o de política internacional²⁰²), y, por tanto, el principio democrático se debe realizar en la mayor medida. Como se indica en la Sentencia C-345 de 2019, en este tipo de juicio, “la deferencia hacia el Congreso es mayor”, de allí que la labor del juez constitucional esté dirigida “a verificar que la actividad legislativa se ejerza dentro del marco de razonabilidad y que, por ende, no se adopten decisiones arbitrarias o caprichosas”.

165. En este juicio, la medida legislativa es compatible con la Carta si: (a) persigue una finalidad que no está prohibida por la Constitución²⁰³ y (b) es idónea en algún grado –esto es, potencialmente adecuada²⁰⁴, en términos de eficacia, eficiencia, temporalidad o probabilidad–, para contribuir a alcanzar la finalidad que persigue.

166. (ii) El *juicio de intensidad intermedia* ha sido aplicado por la Corte a aquellas materias en las que el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración, pero cuyas medidas pueden entrar en tensión con otros bienes constitucionalmente relevantes.

167. En relación con esta última exigencia, por ejemplo, este estándar ha sido utilizado para valorar la compatibilidad con la Constitución de medidas que pueden tener un impacto diferencial preferente a favor de ciertas personas o grupos especialmente vulnerables. Este estándar ha permitido valorar la compatibilidad constitucional de medidas legislativas que se fundamentan en alguno de los criterios o categorías “sospechosas” de que trata el inciso primero del artículo 13 de la Constitución²⁰⁵ con un fin promocional, preferente,

consecuente con la valoración que de estos fenómenos realiza la doctrina comparada. Según esta, existen diferencias relevantes entre las distintas jurisdicciones constitucionales al momento de aplicar un juicio de proporcionalidad y de identificar los subprincipios (*subtests*) que lo integran. Una de las más relevantes tiene que ver con el alcance que otorgan a dos de sus componentes centrales: los juicios de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto. En algunas jurisdicciones son criterios excluyentes, mientras que, en otras, a pesar de que incluyen formalmente ambos juicios, tienen una centralidad diversa. Talya Steiner, Liat Netzer, Raanan Sulitzeanu-Kenan, *Necessity or balancing: The protection of rights under different proportionality tests-Experimental evidence*. International Journal of Constitutional Law, 2022; moac036, <https://basesbiblioteca.uexternado.edu.co:2199/10.1093/icon/moac036>.

²⁰⁰ Como se precisa en la Sentencia C-345 de 2019, “Esta intensidad de escrutinio se usa como regla general, debido a que existe, en principio, una presunción de constitucionalidad de las normas expedidas por el Legislador”.

²⁰¹ Cfr., entre otras, las sentencias C-264 de 2013, C-250 de 2003, C-673 de 2001 y C-409 de 1996. En materia tributaria, de manera reciente, cfr., por ejemplo, la Sentencia C-203 de 2021.

²⁰² Cfr., entre otras, la Sentencia C-673 de 2001.

²⁰³ Sentencias C-521 de 2019, C-139 de 2019, C-069 de 2017, C-114 de 2017 y C-104 de 2016.

²⁰⁴ Ibid.

²⁰⁵ El citado inciso refiere los siguientes: “sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”.

afirmativo o de discriminación positiva²⁰⁶, “para que la igualdad sea real y efectiva” (inciso segundo del artículo 13 de la Constitución) o para proteger “especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta” (inciso tercero del artículo 13 de la Constitución²⁰⁷)²⁰⁸.

168. Igualmente, se ha utilizado para valorar medidas legislativas que pueden “afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental, o [...] cuando existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia”²⁰⁹; “cuando existe un ‘*indicio de inequidad o arbitrariedad*’ al establecer exenciones tributarias²¹⁰ o “un indicio de desigualdad” en el reparto de las cargas públicas²¹¹. Además, cuando la medida supone una tensión con la libertad económica y tiene efectos en la prestación de un servicio público²¹², dada la sujeción a fines y principios a que se ata la función legislativa y la especial consideración constitucional de estos como medio fundamental para lograr la realización del modelo social de Estado (artículos 365 y 366 de la Carta).

169. También se ha hecho uso de este “para valorar medidas legislativas relacionadas con el diseño legal de los procesos judiciales, en aquellos eventos en los que aquellas entran en fuerte tensión con ciertos derechos constitucionales fundamentales”²¹³.

²⁰⁶ El inciso segundo del artículo 13 de la Constitución hace referencia a estos como “grupos discriminados o marginados”, de allí que las circunstancias de “discriminación” o “marginación” no necesariamente se agoten en aquellas previstas en el inciso primero de la citada disposición. Ahora bien, cuando las categorías a que se refiere el inciso primero del artículo 13 de la Constitución se utilizan para justificar un trato que *prima facie* perjudique a esos grupos, como se precisa *infra*, el estándar aplicable es el juicio de intensidad estricta. Como lo ha precisado la doctrina, este tipo de criterios han sido interpretados “como un conjunto de categorías sospechosas de no ser razonables y que por consiguiente deben presumirse como prohibidas, a menos que el Estado que las aplique se esmere en demostrar que esa presunción no es válida para el caso particular de que se trata, sobre la base del argumento de que existen razones imperiosas para utilizarla”. Saba, Roberto. Más allá de la igualdad formal ante la ley ¿Qué les debe el Estado a los grupos desventajados? Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2016. p., 89.

²⁰⁷ El Constituyente utiliza esta última expresión de una forma independiente a la del inciso segundo, lo que parece aludir a una idea de libertad como capacidad, al promover la desaparición de los impedimentos económicos, físicos y sociales que anulan el alcance de la idea de libertad. En todo caso, es claro que ambas tienden al mismo objetivo común, constitucionalmente importante, de alcanzar una igualdad “real y efectiva”.

²⁰⁸ Este juicio surge como necesario ante la insuficiencia de los juicios de intensidad débil y estricta para juzgar medidas promocionales. El primero, ya que al fundamentarse en un estándar de razonabilidad podría ser insuficiente para valorar medidas infrainclusivas o superinclusivas que tengan como causa medidas promocionales. El segundo, por la estructura estricta de sus exigencias, puede inhibir la facultad del Legislador para establecer este tipo de tratos, lo que daría al traste con las finalidades explícitamente adscritas al principio de igualdad, dispuestas en los incisos segundo y tercero del artículo 13 constitucional. El estándar intermedio, por su propia estructura, promueve la actividad legislativa para la definición de medidas afirmativas, al valorar la importancia del fin que persigue, su idoneidad y su no evidente desproporción.

²⁰⁹ Sentencia C-673 de 2001, reiterada para estos efectos en la Sentencia C-345 de 2019.

²¹⁰ Sentencia C-1021 de 2012.

²¹¹ Sentencia C-1074 de 2002.

²¹² Cfr., al respecto, la reciente Sentencia C-186 de 2022.

²¹³ Sentencia C-420 de 2020. En relación con este estándar, en el tipo de materias en cita, en esta sentencia se indicó: “Si bien los procedimientos pertenecen al amplio margen de configuración legislativa, el grado de escrutinio judicial se hace más estricto cuando se alega que a partir de los efectos del trámite se estaría ante una posible afectación de derechos constitucionales. En otras palabras, cuando la Corte evidencia que la regulación procesal puede afectar estos derechos, eleva el grado de intensidad del juicio, pasándose del leve al intermedio”. Cfr., igualmente, las sentencias C-1195 de 2001, C-372 de 2011 y C-031 de 2019.

170. En este juicio, la medida legislativa es compatible con la Constitución si: (a) persigue una finalidad constitucional importante²¹⁴, es decir, “un fin deseable, que hay buenas razones para perseguirlo y que, por tanto, debería buscarse”²¹⁵, (b) es idónea –efectivamente conducente²¹⁶–, esto es, adecuada para contribuir a alcanzar la finalidad que persigue²¹⁷, y (c) no es evidentemente desproporcionada²¹⁸, esto es, si “la norma demandada genera mayores ventajas frente a los eventuales perjuicios”²¹⁹ que representa para los intereses jurídicos con los que entra en tensión.

171. (iii) Por excepción, el estándar de control constitucional es el *juicio de intensidad estricta*, que tiene por objeto “hipótesis en las que la misma Constitución señala mandatos específicos de igualdad”²²⁰. Este estándar es especialmente aplicable cuando se valoran medidas legislativas presuntamente discriminatorias que tengan como causa la aplicación de alguno de los criterios o categorías “sospechosas” de que trata el inciso primero del artículo 13 constitucional (“sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”), pero no cuando estas sean la causa de acciones afirmativas o de tratos preferentes (al ser aplicable el estándar intermedio), salvo que, en este último supuesto, se utilicen como medio para perpetuar situaciones de desigualdad estructural. En este último caso, esto es, cuando se utiliza un criterio promocional para perpetuar una situación de desigualdad estructural, el estándar aplicable es el juicio estricto, ya que la citada medida afirmativa opera como un supuesto de trato discriminatorio²²¹.

172. Por estas razones, la Sala ha aplicado este estándar, “cuando la medida (i) contiene una clasificación sospechosa como las enumeradas no taxativamente en el inciso 1º del artículo 13 de la Constitución; (ii) afecta a personas en condiciones de debilidad manifiesta o grupos discriminados o marginados; (iii) en principio, impacta gravemente un derecho fundamental; o (iv) crea un privilegio”²²².

²¹⁴ Cfr., en particular, la sentencia C-345 de 2019, que se fundamenta, entre otras, en especial, en la Sentencia C-673 de 2001, cuya jurisprudencia ha sido reiterada en las providencias C-129 de 2018, C-521 de 2019 y C-109 de 2020.

²¹⁵ Sentencia C-345 de 2019.

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Cfr., la Sentencia C-673 de 2001, reiterada en las sentencias C-129 de 2018, C-521 de 2019 y C-109 de 2020.

²¹⁸ En la Sentencia C-345 de 2019, la Corte señala que “la proporcionalidad en sentido estricto en el juicio intermedio supone constatar que la norma que establece un trato asimétrico no es evidentemente desproporcionada”. Para ilustrar el alcance de este concepto, la providencia acude a la Sentencia C-270 de 2007, según la cual, el test intermedio exige que “la medida no resulte evidentemente desproporcionada en términos del peso ponderado del bien constitucional perseguido respecto del bien constitucional sacrificado”.

²¹⁹ Ibid. Este es el alcance específico que a este concepto le atribuye la Sala Plena en la citada providencia –C-345 de 2019–, al valorar esta exigencia en el caso concreto.

²²⁰ Sentencia C-345 de 2019.

²²¹ Estas distinciones son relevantes para que sean realizables las diferentes concepciones del principio de igualdad: como no discriminación (inciso primero del artículo 13 de la Constitución) y como integración o no exclusión (incisos segundo y tercero del artículo 13 constitucional).

²²² Sentencia C-345 de 2019. En un sentido análogo, la sentencia C-673 de 2001.

173. En este juicio, la medida legislativa es compatible con la Constitución si: (a) persigue una finalidad constitucional imperiosa²²³; (b) es idónea – efectivamente conducente²²⁴–, esto es, adecuada para contribuir a alcanzar la finalidad que persigue²²⁵; (c) es necesaria, “esto es, si no puede ser reemplazad[a] por otr[a]s menos lesiv[a]s para los derechos de los sujetos pasivos de la norma”²²⁶; por tanto, debe ser la más benigna con los derechos intervenidos entre todas aquellas otras medidas que revistan igual idoneidad²²⁷, y (d) es ponderada o proporcional en sentido estricto, “si los beneficios de adoptar la medida exceden [...] las restricciones impuestas sobre otros valores o principios constitucionales”²²⁸.

7.2. El nivel de intensidad del juicio debe ser el *intermedio*

174. El *juicio intermedio* ha sido aplicado por la Corte a aquellas materias en las que el Legislador cuenta con un amplio margen de configuración, pero cuyas medidas pueden entrar en tensión con otros bienes constitucionalmente relevantes.

175. Como se indicó en el Título 3, la expresión que se cuestiona forma parte de la regulación sobre sistemas de pago que contemplan la capitalización de intereses en operaciones autorizadas de mediano y largo plazo, que realizan los establecimientos de crédito. Se trata, en consecuencia, de una medida legislativa que, aunque no contempla ni regula la especificidad del crédito educativo, ni sus diversas modalidades, es aplicable a este dada la expresa autorización del uso de aquella figura por parte de los establecimientos de crédito.

176. Así las cosas, para la generalidad de operaciones autorizadas –esto es, con independencia del tipo de crédito en que se aplique este sistema–, la disposición contiene una regulación específica de la “actividad financiera” y de aquellas relacionadas con “el manejo, aprovechamiento e inversión de los

²²³ Sentencia C-345 de 2019.

²²⁴ Ibid.

²²⁵ Cfr., la Sentencia C-673 de 2001, reiterada en las sentencias C-129 de 2018, C-521 de 2019 y C-109 de 2020.

²²⁶ Sentencia C-345 de 2019. Cfr., igualmente, las sentencias C-093 de 2001 y C-129 de 2018.

²²⁷ Cfr., la Sentencia C-383 de 2013. Ahora bien, cuando se trata de medidas afirmativas, la valoración de la exigencia de necesidad debe ser sensible a las circunstancias en que esta se adopta y al grupo a favor del cual se otorga, de tal forma que no inhiba la facultad del Legislador para establecer este tipo de tratos. De lo contrario, el examen que lleve a cabo la Corte podría desconocer las finalidades explícitamente adscritas al principio de igualdad, dispuestas en los incisos segundo y tercero del artículo 13 constitucional, que garantizan una concepción de igualdad como integración o no exclusión. Esto es así, si se tiene en cuenta que, entre otras, las acciones afirmativas pretenden desmantelar situaciones de exclusión o subordinación de ciertos grupos específicos y contextualmente determinados (a los que el constituyente califica como “grupos discriminados o marginados” o en “circunstancia de debilidad manifiesta”), que impiden a los individuos que los integran desarrollar sus planes de vida de una manera análoga a la oportunidad que tiene la generalidad de la población de la que hacen parte, bien, en un ámbito específico de sus vidas o respecto de un haz de circunstancias que tienen una causa común: específicamente originada en las razones particulares de su pertenencia al citado grupo.

²²⁸ Sentencia C-345 de 2019. En igual sentido, la Sentencia C-065 de 2005. Cfr., igualmente, las sentencias C-838 de 2013 y C-161 de 2016. En la Sentencia C-838 de 2013, la Corte señaló que el trato diferenciado carece de proporcionalidad en sentido estricto si “la afectación que produce sobre el patrimonio jurídico de los ciudadanos es superior al beneficio constitucional que la norma está en capacidad de lograr”.

recursos captados del público”, en los términos de los artículos 335 y 150.19.d de la Constitución, y, por tanto, con incidencia en el ámbito de libertad que reconoce la Carta a la actividad económica y a la iniciativa privada, dentro de los límites del bien común (artículo 333).

177. A partir de esta caracterización genérica de la disposición, no es posible adscribirla al ámbito propio del servicio público de educación, a uno de sus mecanismos específicos de acceso o, como de manera particular lo dispone el inciso cuarto del artículo 69 de la Carta a uno de los “mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.

178. Así las cosas, la aplicación de la norma que se demanda al ámbito educativo y especialmente al de la educación superior, por tanto, no es directa y específica, sino indirecta y genérica; esto es, se aplica al citado ámbito como consecuencia de la habilitación legislativa genérica que se otorga a los establecimientos de crédito para utilizar sistemas de pago que contemplen la capitalización de intereses en operaciones de mediano y largo plazo, “de conformidad con las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional”. Por tanto, el hecho de que se aplique al citado ámbito no torna la disposición en una regulación específica del servicio público de educación, y en especial de la educación superior, que está sujeta y se regula por un conjunto de disposiciones constitucionales de raigambre axiológico particular, constituido por los artículos 365, 366, 356, 69 y 67 constitucionales.

179. Ahora bien, cuando el sistema de capitalización de intereses que permite el artículo 121 del EOSF se aplica al crédito educativo, y, en especial, al que se otorga para financiar la educación superior, la medida que se demanda se relaciona tanto con la regulación de un servicio público (artículo 150.23 de la Constitución) como con el contenido prestacional del derecho social fundamental a la educación (artículo 67), en particular, la superior (artículo 69).

180. Como lo reconoce la Carta (artículo 67) y lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional²²⁹, “[l]a educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social”. En atención a esta segunda naturaleza, el constituyente le confió al Legislador su regulación (artículo 150.23²³⁰), de tal forma que contribuyera al logro de uno de los fines sociales del Estado: “la solución de las necesidades insatisfechas [...] de educación” (artículo 366, inciso primero)²³¹. Para los citados propósitos, en los artículos 67 y 69 constitucionales previó algunos elementos necesarios para el ejercicio de la citada competencia; de allí que, de un lado, hubiese restringido el amplio marco de regulación normativa (que se derivaría de los artículos 335 y 333

²²⁹ Al respecto, entre muchas otras, las sentencias C-087 de 2018 y C-221 de 2019.

²³⁰ De conformidad con esta atribución, le corresponde al Congreso de la República, “[e]xpedir las leyes que regirán [...] la prestación de los servicios públicos”.

²³¹ En cuanto al alcance de este objetivo de la actividad estatal, en la Sentencia C-087 de 2018 se hizo énfasis en que, “[e]n la actualidad, el medio principal para la garantía de aquella necesidad básica [la de educación superior] es el servicio público de educación superior”.

constitucionales, el primero concordante con el reparto de competencias normativas entre el Congreso y el Presidente de la República, en los términos de los artículos 150.19.d y 189.25 de la Constitución²³²) y, de otro, lo orientó hacia el cumplimiento de determinados fines, al igual que al uso de ciertos medios (como el de la técnica *iusadministrativista* del servicio público).

181. En cuanto a su carácter de derecho social fundamental, la jurisprudencia de la Corte, a partir de lo indicado en la Observación General No. 13 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, ha precisado que el derecho a la educación garantiza múltiples posiciones jurídicas que es posible reconducir a alguna de las siguientes cuatro características o dimensiones: (i) disponibilidad o asequibilidad, (ii) accesibilidad, (iii) adaptabilidad y (iv) aceptabilidad. Tal como se precisa en la Sentencia T-091 de 2018, “la asequibilidad se refiere a la existencia de instituciones y programas de enseñanza en cantidad suficiente; la accesibilidad, a que dichas instituciones y programas sean accesibles a todos, sin discriminación; la adaptabilidad, a que la educación tenga la flexibilidad necesaria para adaptarse a las necesidades de sociedades y comunidades en transformación y responder a las necesidades de los alumnos en contextos culturales y sociales variados, y la aceptabilidad, a que la forma y el fondo de la educación sean aceptables para los estudiantes, por ejemplo, pertinentes, adecuados culturalmente y de buena calidad”. En el presente caso, la faceta con la que se relaciona la disposición que se demanda es la de “acceso” al servicio. Esta no solo protege el contenido positivo del derecho, sino que pretende cumplir uno de los deberes sociales del Estado, relacionado con la satisfacción de la necesidad insatisfecha (básica y meritoria) de “educación” (artículo 366, inciso primero, de la Constitución), fundamento filosófico o material del modelo Social de Estado (artículo 1), y que exige de este la adopción de medidas diferenciales, en especial para proteger “a aquellas personas que por su condición económica [...] se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta” (artículo 13, inciso tercero) y a favor “de grupos discriminados y marginados” (artículo 13, inciso segundo).

182. En el presente asunto, si bien, en virtud de lo dispuesto por los artículos 335 (concordante con los artículos 150.19.d y 189.25 de la Constitución) y 333 constitucionales el Legislador tiene una amplia competencia regulatoria en materia financiera y económica, en particular, para establecer diferentes sistemas de pago de intereses, cuando aquella entra en tensión con uno de los fines constitucionales adscritos a un servicio público, el estándar de control no puede ser el ordinario (leve), sino uno cualificado (intermedio). Esto es así, ya que la tensión constitucional se presenta entre el ejercicio de aquella libertad y

²³² En relación con el ejercicio de esta competencia compartida, la jurisprudencia temprana de la Corte señaló: “La expedición de toda ley marco implica entonces una distribución de poderes y facultades legislativas entre el Congreso de la República y el Gobierno Nacional. En efecto, el Congreso consagra los preceptos generales y el Presidente expide los denominados decretos ejecutivos, destinados a reglamentar, en forma por demás amplia, los asuntos a que se refiere la ley, decretos éstos que, por cierto, no tienen la misma jerarquía de la ley de la cual se derivan, pese a tener su misma generalidad y obligatoriedad” (Sentencia C-133 de 1993). En aquella jurisprudencia temprana, son igualmente relevantes las sentencias C-700 de 1999, C-608 de 1999, C-196 de 1998, C-129 de 1998, C-021 de 1994, C-013 de 1993 y C-510 de 1992.

la finalidad adscrita a los servicios públicos de educación y de educación superior de fomentar y facilitar su acceso (artículos 67 y 69 de la Carta).

183. En un juicio *intermedio*, la medida legislativa es compatible con la Constitución si satisface las siguientes tres exigencias: (i) persigue una finalidad constitucional importante; (ii) es idónea, esto es, adecuada para contribuir a alcanzar la finalidad que persigue, y (iii) no es evidentemente desproporcionada, esto es, debe poder evidenciarse que la medida genera mayores ventajas que los eventuales perjuicios a que puede dar lugar su aplicación.

7.3. Valoración de la finalidad de la medida

184. Como se indicó en el Título 3, la capitalización de intereses en este tipo de créditos busca ofrecer una alternativa de financiamiento a las personas que desean realizar estudios –usualmente superiores– y en los cuales, de manera principal y preponderante, la amortización del capital –los costos de matrícula– y los intereses no se realiza durante el periodo de estudios, sino luego de su finalización, usualmente, luego de varios años. Por tanto, desde una perspectiva axiológica, la medida legislativa objeto de estudio, cuando se aplica a los créditos educativos de mediano y largo plazo (a pesar de que no fue el objeto específico de su diseño, como se precisó en el título anterior), tiene por finalidad regular una alternativa financiera para el acceso a la educación, en especial a la educación superior. Esta última es una finalidad legítima y constitucionalmente importante, si se tiene en cuenta que se trata de un medio tendiente a satisfacer una necesidad básica de las personas y meritoria para la sociedad, y, además, es explícitamente perseguida por el constituyente.

185. De un lado, uno de los objetivos definitorios de la cláusula Social del Estado de Derecho es la de satisfacer la necesidad insatisfecha de educación, en los términos prescritos por el inciso primero del artículo 366 de la Carta, de allí que sea un “objetivo fundamental” del actuar estatal. Se trata tanto de una necesidad básica para las personas, como de una necesidad meritoria para la sociedad.

186. Lo primero²³³, en tanto su satisfacción evita un daño, compensa un menos (en razón de la falta de *capacidad*-autonomía del individuo para hacerlo por sí mismo²³⁴), que se relaciona con las menores oportunidades para aspirar a una

²³³ La satisfacción de las necesidades básicas, como objetivo estatal, pretende dotar a las personas de unas condiciones mínimas para que puedan desarrollar sus planes de vida, lograr una perfección moral y gozar de un bienestar material adecuado o, en los términos del artículo 366 constitucional, alcanzar el “bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”. Según indica la doctrina, la satisfacción de las necesidades básicas dota a las personas de “unas mínimas condiciones materiales de vida, de poder disfrutar por parte de todos de ciertas condiciones de igualdad con la que realizar sus deseos e intereses, sus planes de vida sin que las diferencias de riqueza, de posición social, de facultades y habilidades naturales sean un impedimento. [...] Y su cometido es corregir los desequilibrios ocasionados por las acciones individuales en el mercado [en la actualidad, quizá no, con igual intensidad que en el pasado] cuando éstas se producen de forma incontrolada”. Martínez de Pisón, José. Políticas de bienestar: un estudio sobre los derechos sociales. Madrid: Tecnos, 1998, p. 104.

²³⁴ Se trata, por tanto, de garantías que requieren una compensación o protección debido a la falta de *capacidad*

emancipación cultural-intelectual, a un desarrollo individual y autónomo y a una madurez democrática, fines adscritos a su garantía estatal, en los términos de los incisos primero y segundo del artículo 67 superior: la educación “busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura”, de allí que deba formar “al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz, y a la democracia; y a la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente”.

187. Lo segundo, en tanto su satisfacción confiere beneficios a la sociedad como un todo, mayores a aquellos que se derivan para cada persona en particular; esto es, la posibilidad de aspirar a una sociedad cada vez más educada permite, a su vez, aspirar al logro de un avance social conjunto –con mayor incidencia en las personas en situación de pobreza–, que no únicamente respecto de la posición relativa de cada individuo en la sociedad²³⁵; de allí que sea ordenado para el Estado incentivar su acceso, en una forma en que no lo haría directamente cada individuo²³⁶.

188. Entre otras, por estas dos características definitorias de la educación es que se le concibe como uno de los medios principales y preferentes para garantizar una igualdad real y efectiva, dado su carácter emancipatorio del punto de partida social en que se encuentran las personas, en especial aquellas en situación de pobreza²³⁷. Es por ello que se exige del Estado, además, la asignación de una preferencia en el gasto público social a favor de estas personas, y no que ellas mismas (las políticas de gasto) supongan una distribución a favor de aquellas en una situación más “acomodada”, más “favorecida” o no preferente²³⁸. Solo de esta forma se evita una discriminación negativa respecto de las primeras (las personas más pobres); en otros términos, una política pública que otorgue un tratamiento preferente en materia de gasto público social a favor de las personas más “acomodadas” supone una discriminación negativa respecto de aquellas que se encuentran en situación de pobreza, ya que es respecto de estas que la Carta ordena una “protección especial”, en los términos de los incisos segundo y tercero del artículo 13 superior, y no respecto de aquellas²³⁹.

del individuo.

²³⁵ Es por esto que se considera a la educación no solo como un factor de igualdad sino como un motor del desarrollo.

²³⁶ La introducción del concepto de necesidades meritorias se atribuye Richard A. Musgrave, en su texto “The Theory of Public Finance, New York, 1959”.

²³⁷ En este sentido, el inciso segundo del artículo 13 de la Constitución le asigna al Estado el deber de promover “las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva” y de adoptar “medidas en favor de grupos discriminados o marginados”.

²³⁸ De hecho, cuando no se actúa prontamente en la materia (por ejemplo, cuando este tipo de medidas se dejan para su aplicación en la etapa de educación superior), las diferencias sociales ya están tan acentuadas, que no son medidas eficaces para actuar en contra de la desigualdad de oportunidades.

²³⁹ No considerar esta distinción refuerza las desigualdades sociales de partida, especialmente sensibles para las personas en situación de pobreza, y resta, por tanto, la posibilidad de desarrollar capacidades a estas personas para lograr esas cosas que tienen razón para valorar.

189. De otro lado, la finalidad de la medida la reconoce no solo el demandante, sino la totalidad de intervinientes, y tiene que ver con constituir uno de los mecanismos financieros para fomentar el acceso a la educación, en especial a la educación superior. Por tanto, se adscribe al deber específico que el artículo 69, inciso tercero, de la Constitución le asigna al Estado, según el cual, “facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior” y al deber genérico de “garantizar el adecuado cubrimiento del servicio [de educación]”, de que trata el artículo 67, inciso quinto. En relación con este aspecto, no existen diferencias en las intervenciones. El punto de divergencia específico tiene que ver con determinar si se trata de una medida idónea y proporcionada o no para lograr tal finalidad, aspectos que se estudian en los títulos siguientes.

7.4. Valoración de la idoneidad de la medida

190. En los términos propuestos por el accionante y dos de los intervinientes (las universidades Libre y Pontificia Bolivariana), la medida que se demanda tiene la potencialidad de desincentivar el acceso a la educación, en especial a la superior, circunstancia que presuntamente afecta en mayor medida a las personas de menores ingresos, al permitir a las entidades financieras el “cobro de mayores montos y dineros a cambio de la entrega de un mismo capital para la educación”, lo cual “efectivamente incrementa las sumas, que al final del crédito termina pagando el deudor”, de allí que sea “un obstáculo que dificulta el acceso a la educación de los deudores”²⁴⁰. Esta circunstancia, por tanto, atentaría contra el deber estatal de “garantizar el acceso al servicio público de educación en condiciones de igualdad, sin discriminación y facilitando su acceso”²⁴¹, ya que “la persona debe decidir o no si se endeuda en el monto del valor de su carrera y además paga intereses sobre intereses, lo cual hace más gravoso el acceso y garantía al derecho fundamental y al servicio público”²⁴². Por tanto, se afirma, el Estado “debería lograr una sostenibilidad mediante otras alternativas de financiamiento que no haga más gravoso el acceso al servicio público de educación y no genere la vulneración del derecho fundamental para una población vulnerable que tiene que solicitar el 75% o el 100% para poder acceder a la educación”²⁴³.

191. A diferencia de esta postura, para otros intervinientes, al igual que para la Sala, la medida que se demanda es idónea para contribuir a alcanzar la finalidad que persigue.

192. La posibilidad de que los establecimientos de crédito ofrezcan sistemas de pago que contemplan la capitalización de intereses en los créditos educativos de mediano y largo plazo que otorguen, así aceptados de manera libre por parte de los deudores-estudiantes, incentiva el acceso a la educación, en especial a la

²⁴⁰ Pág. 9 del documento electrónico que contiene la demanda.

²⁴¹ Pág., 9 del documento electrónico que contiene la intervención de la Universidad Libre.

²⁴² Pág., 13 del documento electrónico que contiene la intervención de la Universidad Libre.

²⁴³ Pág., 13 del documento electrónico que contiene la intervención de la Universidad Libre.

superior, si se tienen en cuenta las restricciones para su acceso a un bajo costo y de calidad.

193. En efecto, ante la restricción de una oferta educativa pública suficiente y a un nivel de ingreso accesible, las personas deben recurrir a mecanismos de crédito que les permitan acceder a la educación, en especial a la educación superior privada. Se hace énfasis en este tipo de educación –la superior–, dado que, en relación con la educación preescolar, básica (primaria y secundaria) y media existe una mayor cobertura pública, de allí que el recurso al crédito en estas últimas no tenga como causa la ausencia de cobertura, sino la opción por un tipo de educación provista por un prestador no estatal. En efecto, de conformidad con la información estadística del Sistema Integrado de Matrícula de Educación Preescolar, Básica y Media (Simat), del Ministerio de Educación Nacional, disponible únicamente hasta el año 2019, el total de estudiantes matriculados para este último año en los niveles de educación preescolar, básica y media fue de 10'161.081; de los cuales 8'183.967 se encontraban matriculados en el sector oficial y 1'977.114 en el sector no oficial²⁴⁴.

194. En materia de educación superior, por el contrario, la oferta educativa pública y privada es relativamente equilibrada, lo que significa que, en gran medida, aquellas personas que no “pueden” acceder a la primera buscan alternativas en la segunda y es precisamente este segmento de la población el que en mayor proporción se beneficia del crédito educativo.

195. En relación con lo primero, se utiliza la expresión entre comillas para diferenciar el acceso a la educación superior privada cuando tiene como causa una “opción”. Se trata de una diferencia relevante, dado que, por regla general, la educación superior pública representa unos menores costes de ingreso y sostenimiento que la educación provista por universidades o instituciones de educación superior privadas. Por tanto, el ingreso de un número importante de personas a la educación superior privada no necesariamente tiene como causa el uso de esta opción, sino el deber de acudir a ella ante las restricciones de oferta en la educación superior pública.

196. En relación con lo segundo, de conformidad con la información del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (Snies), del Ministerio de Educación Nacional, para el año 2021 la matrícula total en educación superior fue de 2'448.271 estudiantes, que representa una cobertura del 53.94%, y respecto de la cual “la matrícula atendida en IES del sector oficial”, “representa más del 50% del total de la matrícula del país”²⁴⁵. En relación con la población beneficiaria de los créditos que otorgó el Icetex durante el año 2021, la entidad hizo referencia a la siguiente información estadística:

²⁴⁴ Datos disponibles en: <http://bi.mineduacion.gov.co:8380/eportal/web/planeacion-basica/matricula-oficial> [último acceso: agosto de 2022]

²⁴⁵ Tomado de: https://snies.mineduacion.gov.co/1778/articles-401926_recurso_1.pdf [último acceso: agosto de 2022]

“Es importante destacar que para el año 2021 se encontraban activos 915.524 beneficiarios que contaban con programas de crédito educativo reembolsable, condonable, programas de becas y/o movilidad internacional. En el segmento de crédito ICETEX (reembolsable) hubo 396.147 beneficiarios activos y de estos, 46.184 solicitaron crédito por primera vez para cubrir los rubros de matrícula o sostenimiento. || El 88% de los usuarios de ICETEX, no pagan intereses ni la totalidad de los valores desembolsados, toda vez que cuentan con subsidios a la tasa de interés o créditos condonables. Del mismo modo, se destaca que 9 de cada 10 beneficiarios del ICETEX se encuentran al día en el pago de sus obligaciones. || De otra parte, el ICETEX cuenta -desde este año 2022- con mecanismos de alivio a sus usuarios que tienen problemas temporales en el pago de sus obligaciones”²⁴⁶.

197. Según precisó el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la capitalización de intereses en materia de créditos educativos para la educación superior “resulta favorable a los deudores, toda vez que permite ajustar los pagos a las diferentes etapas de su vida, y, con ello, a su capacidad financiera”²⁴⁷, al permitir que “la estructura del crédito se ajuste al nivel de los flujos presentes (bajos o nulos durante la etapa de estudios) y futuros (con ingresos derivados de su profesionalización) con los que contará el deudor para atender su obligación”²⁴⁸.

198. En igual sentido, para el Ministerio de Educación Nacional, se trata de un medio idóneo para instrumentalizar el principio de progresividad en el acceso a la educación superior, “en la medida en que en los momentos en que el estudiante no tiene capacidad de pago (época de estudios) el impacto del crédito se difiere para el instante en que, ya graduado, tiene mayores y mejores perspectivas de generación de ingresos”²⁴⁹.

199. De manera semejante, según afirmó Asobancaria, la capitalización de intereses en materia de créditos educativos, a diferencia de la postura del demandante, incentiva el acceso a la educación superior, ya que se trata de “un sistema de pago que promueve la capacidad de pago progresiva de los estudiantes”²⁵⁰. Con sujeción a este esquema, “el deudor no se verá obligado a pagar los intereses durante el período de gracia (momento en el que no tiene recursos [y que se identifica con el periodo de estudios]) y, por lo tanto, esos intereses se capitalizan para que puedan ser pagados en una etapa posterior, cuando la inversión ya haya generado réditos (momento en que el deudor ya cuenta con recursos derivados de su actividad laboral/profesional)”²⁵¹.

200. A partir de estas razones, según indica el Ministerio de Hacienda y Crédito Público: “restringir o eliminar esta modalidad de pago en los créditos educativos tendría como consecuencia una reducción en el acceso a este tipo de financiación debido a que los estudiantes [y sus familias, como se precisa más

²⁴⁶ Pág., 26-27 del documento electrónico que contiene la intervención del Icetex.

²⁴⁷ Pág., 6 del documento electrónico que contiene la intervención.

²⁴⁸ Pág., 6 del documento electrónico que contiene la intervención.

²⁴⁹ Pág., 31 del documento electrónico que contiene la intervención del Ministerio de Educación Nacional.

²⁵⁰ Pág., 11 del documento electrónico que contiene la intervención.

²⁵¹ Pág., 18 del documento electrónico que contiene la intervención.

adelante²⁵²] se verían obligados a contar con mayores recursos de manera inicial para atender sus cuotas periódicas”²⁵³. Según señala, esta situación “afectaría en particular a las familias con mayor vulnerabilidad quienes no cuentan con los recursos financieros para pagar el crédito e incluso los intereses durante la época de estudios”²⁵⁴.

201. De manera semejante, según precisó el Ministerio de Educación Nacional en su intervención:

“[...] si se impide capitalizar intereses, se obligaría al ICETEX a eliminar los plazos muertos para el pago de intereses y a exigir el cobro de los intereses de la obligación desde que el estudiante empieza sus estudios, convirtiéndose de este modo en una barrera en el acceso al crédito de las personas con menos recursos económicos y, por tanto, iría en contra del interés general y del propio principio de igualdad”²⁵⁵.

202. Para evidenciar el anterior efecto, a partir de cálculos realizados por el Icetex, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó ocho escenarios financieros comparativos con el escenario base de capitalización de intereses²⁵⁶: (i) “periodo de estudios con cuota reducida”, (ii) cobro de un determinado porcentaje de capital más pago de intereses generados, (iii) “cuota básica que cubre interés proyectado último desembolso”, (iv) “amortización constante”²⁵⁷, (v) “créditos ofertados por entidades financieras comerciales”, (vi) “cuota fija en UVR”, (vii) “amortización constante a capital en UVR” y (viii) “interés compuesto”²⁵⁸.

203. A partir de este análisis, evidenció que, en relación con los cuatro primeros escenarios, si bien, en algunos de ellos “el valor global del pago realizado resulta inferior, dicha diferencia se genera por la existencia de cuotas mas [sic] altas durante la vida del crédito, en particular se evidencian valores mucho mas [sic] altos al inicio del crédito, momento en el que, se reitera, probablemente se perciben menores ingresos por parte del estudiante, y, por lo tanto, requiere una mayor financiación”²⁵⁹. En relación con los últimos cuatro escenarios, indicó que, “los valores de las cuotas a pagar son mayores e incluso crecen conforme pasa el tiempo, lo que por sí solo constituye un obstáculo para

²⁵² Pág., 7 del documento electrónico que contiene la intervención.

²⁵³ Ibid. De manera semejante, según indica Asobancaria, la declaratoria de inexequibilidad, “generaría el efecto contrario [pretendido por el demandante], pues se limitaría injustificadamente la oferta de mecanismos de financiación a los distintos consumidores, teniendo en cuenta sus condiciones de pago”. Pág., 29 del documento electrónico que contiene la intervención de Asobancaria.

²⁵⁴ Pág., 7 del documento electrónico que contiene la intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

²⁵⁵ Pág., 39 del documento electrónico que contiene la intervención.

²⁵⁶ El escenario base corresponde a una línea de crédito 25%. Este corresponde al porcentaje del capital que se paga en la época de estudios y el 75% restante al crédito que se otorga. En este escenario, se capitalizan los intereses aplicables al resto del capital no cobrado durante el periodo de estudios, los cuales se consolidan con el capital por una única vez conformando así el capital a pagar durante el periodo de amortización. Este escenario se modela con un desembolso promedio de \$5'607.143, durante 10 semestres académicos, a una tasa del IPC promedio de los últimos 5 años (de 3.66%) más un *spread* de 7.5%, con un periodo de gracia de 12 meses y 120 meses como periodo de amortización.

²⁵⁷ Pág., 12 del documento electrónico que contiene la intervención.

²⁵⁸ Pág. 14 del documento electrónico que contiene la intervención.

²⁵⁹ Pág., 12 del documento electrónico que contiene la intervención.

el acceso a créditos educativos, para aquellos estudiantes que no cuentan con grandes flujos de recursos que les permitan asumir una mayor cuota durante el periodo inicial del crédito”²⁶⁰.

204. Estos resultados son análogos a los allegados por la Superintendencia Financiera en su concepto técnico, tendiente a “ilustrar al Despacho sobre el valor de la cuota en un crédito asociado al plan de amortización”²⁶¹. En este se presenta “un ejercicio matemático teniendo como referencia un mismo valor de crédito, igual tasa y un mismo plazo, en los que varía únicamente la amortización, esto es, crédito con capitalización de intereses y otro crédito sin capitalización de interés”²⁶². En relación con el primer ejercicio, luego de describir el plan de amortización a cuota fija sin capitalización de intereses²⁶³, concluye:

“[...] en este crédito la cuota supondría un mayor esfuerzo económico mensual para el deudor por lo que muchos de los posibles destinatarios, especialmente los de más bajos recursos, posiblemente no podrían acceder al crédito al carecer de la capacidad de pago requerida en los términos del numeral 1.3.2.3.1 del Capítulo II de la Circular Básica Contable y Financiera de esta Superintendencia”²⁶⁴.

205. En relación con el segundo ejercicio, luego de describir el plan de amortización con capitalización de intereses²⁶⁵, concluye:

“En este crédito la cuota mensual supondría un menor esfuerzo económico inicial para el deudor, con lo cual se amplía la base de potenciales beneficiarios que cuenten con la capacidad de pago para asumir las cuotas mensuales. Adicionalmente, las cuotas aumentan durante la vida del crédito, reconociendo el incremento que se debería producir en los ingresos del beneficiario, con lo cual se mantiene su capacidad de hacer frente a las cuotas mensuales a lo largo de la vida del crédito”²⁶⁶.

206. En suma, a diferencia del razonamiento del demandante, la posibilidad de capitalizar intereses en los créditos educativos incentiva el acceso a la educación, y en especial a la educación superior. Por tanto, es posible inferir que entre la medida legislativa que se demanda y la finalidad u objetivo legítimo que persigue es posible establecer un vínculo racional, esto es, una relación de medio a fin. En todo caso, es importante precisar que la demanda no cuestiona el cobro de intereses, sino que estos se capitalicen²⁶⁷. Por tanto, en caso de que

²⁶⁰ Pág., 15 del documento electrónico que contiene la intervención.

²⁶¹ Pág., 5 del documento electrónico que contiene el concepto.

²⁶² Ibid.

²⁶³ Págs., 6-9 del documento electrónico que contiene el concepto.

²⁶⁴ Pág., 9 del documento electrónico que contiene el concepto. A pie de página señala: “Recuérdese que uno de los elementos para evaluar la capacidad de pago de los deudores consiste en la determinación de los flujos de ingresos y egresos, así como el flujo de caja del deudor”. Ibid.

²⁶⁵ Págs., 10-13 del documento electrónico que contiene el concepto.

²⁶⁶ Pág., 13 del documento electrónico que contiene el concepto.

²⁶⁷ Como lo precisa la Universidad Externado en su intervención, a partir de lo indicado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-485 de 1995, “la existencia [de] diversas tasas de interés no es ilegal, ni vulnera el principio de igualdad contenido en el artículo 13 de la constitución [sic], pues su aplicación atiende a diversos factores que no están relacionados con discriminación alguna”, de allí que “en nada contrarían la Constitución

este sistema se elimine, como lo precisaron algunos de los intervinientes, se genera el efecto cierto y no deseado de desincentivar el acceso a la educación superior, ya que los intereses que podrían cobrar las entidades financieras lo serían desde el inicio del desembolso del crédito, momento en el cual el estudiante por lo general no cuenta con los medios financieros para asumir tal deuda, pues espera recibirlos una vez finalice su periodo de estudios e ingrese al mercado laboral.

7.5. Valoración de la proporcionalidad en sentido estricto de la medida

207. La medida que contempla la norma que se demanda genera mayores ventajas que los hipotéticos perjuicios a que puede dar lugar su aplicación²⁶⁸; se trata, por tanto, de una medida proporcional en sentido estricto por las siguientes razones: *(i)* la posibilidad de capitalizar intereses en los créditos educativos de largo plazo excede las posibles restricciones que se derivan de su uso para fomentar el acceso a la educación; *(ii)* esta idea se refuerza si se tiene en cuenta que el sistema de capitalización de intereses es optativo, además de que las entidades financieras tienen el deber de ofrecer, a la par de este, un método que contemple en cada año el pago total de los intereses causados en el período (situación jurídica que es equivalente a la finalidad perseguida por el demandante con la declaratoria de exequibilidad condicionada de la disposición); *(iii)* una eventual exclusión del ordenamiento jurídico de la medida que se demanda sí generaría una restricción cierta al acceso a la educación, en especial a la educación superior; finalmente, *(iv)* si bien el demandante no cuestiona la posibilidad de cobrar intereses en los créditos educativos, esta alternativa (bien, en la forma de capitalización de intereses o de otro sistema para su cobro) es una fuente de recursos que permite otorgar nuevos créditos de este tipo, lo que, a su vez, fomenta el acceso a la educación, en especial a la superior.

208. En relación con el primer argumento, si bien, la posibilidad de capitalizar intereses luego de que finaliza el periodo de estudios puede desincentivar que en el presente las personas accedan a esta fuente de financiación, la posibilidad de cobrar los intereses de manera paralela al periodo en que los estudios se realizan puede desincentivar mucho más el acceso a la educación superior.

209. Esto es así, si se tiene en cuenta que la posibilidad de capitalizar intereses posterga en el tiempo pagos que se deben realizar en el periodo de estudios, momento en el que los estudiantes cuentan con menores posibilidades de generación de ingresos²⁶⁹. Según indicó el Icetex, este sistema es especialmente

las normas que permiten pactar el mutuo gratuito u oneroso”. Pág., 11 del documento electrónico que contiene la intervención.

²⁶⁸ Esto es, representa una relación costo-beneficio positiva, en la medida en que son mayores los beneficios que se siguen de su aplicación, que los hipotéticos perjuicios que representa para los intereses jurídicos con los que entra en tensión alegados por el demandante.

²⁶⁹ En este sentido se pronunció el Icetex: el sistema de capitalización de intereses para las líneas de crédito en que este se utiliza permite, “a quien no tiene capacidad de pago inmediato, o a corto plazo, acceder a los recursos dinerarios necesarios para educarse, obtener un título profesional, técnico o tecnológico, mejorar su proyecto de vida y sus condiciones económicas”. Pág., 15 del documento electrónico que contiene la intervención del

benéfico con las personas de “menores recursos”, quienes no pueden “efectuar el pago del crédito educativo durante la época de estudios, periodo en el que, dadas sus competencias académicas (bachiller), o las actividades laborales de su familia, no tiene capacidad de pago”, y que se espera se adquiera “una vez sea profesional y pueda mejorar su situación laboral”²⁷⁰. De manera semejante se pronuncia la Universidad Externado: “el sistema de pago de estos créditos ha hecho sostenible financiar estudios de sectores con bajos ingresos, evitando que sean descartados por las entidades financieras para el otorgamiento de préstamos debido a la capacidad de pago”²⁷¹.

210. En caso de que se exigieran mayores sumas en el periodo de estudios, los deudores tendrían el deber de buscar fuentes alternativas de financiación –por ejemplo, de empleo–, lo que supondría, bien, un menor tiempo de dedicación a sus estudios con impactos relevantes en la calidad o, ante la imposibilidad de que ellos y sus familias puedan asumir el pago de las cuotas que se les ofrezcan, postergar el inicio de los estudios o simplemente no iniciarlos.

211. En relación con el segundo argumento, dado que el sistema de capitalización de intereses es optativo (inciso 1° del artículo que se demanda) y las entidades financieras tienen el deber de ofrecer a la par de este uno que contemple en cada año el pago total de los intereses causados en el período (numeral 2 del artículo que se demanda), el presunto desincentivo para el acceso a la educación no se presenta, ya que los deudores pueden escoger el segundo sistema, sin los presuntos costos inconstitucionales que le asigna el demandante.

212. En relación con el tercer argumento, el efecto cierto que generaría una eventual declaratoria de inconstitucionalidad de la disposición que se demanda sería el aumento de las cuotas mensuales que deben pagar los deudores durante el periodo de estudios, ya que las entidades financieras únicamente podrían ofrecer esquemas que contemplen en cada año el pago total de los intereses causados en el período, en los términos dispuestos por el artículo 121.2.a del EOSF.

213. Este sistema, como lo precisa Colfuturo en su intervención, significaría, en la práctica, “eliminar el período de gracia para el pago de intereses^[272], y exigir su pago a medida que se causen, o alternativamente”. Este efecto, según precisa, “implicará un análisis financiero en el cual el costo del dinero dejado de recibir al momento de su causación por intereses durante [el] período de gracia, se compense con un mayor valor de tasa de interés sobre el total del capital desembolsado”²⁷³. Esta circunstancia, a diferencia del resultado esperado por el demandante, generaría un desincentivo *presente* para acceder a

Icetex.

²⁷⁰ Ibid.

²⁷¹ Pág., 10 del documento electrónico que contiene la intervención.

²⁷² Según indica, el periodo de gracia del crédito “coincide con la duración del programa educativo financiado, y el período de amortización de la deuda. El plazo en total es de hasta ciento veinte (120) meses”. Pág., 6 del documento electrónico que contiene la intervención.

²⁷³ Pág., 7 del documento electrónico que contiene la intervención.

esta forma de crédito, lo que, a su vez, no fomentaría el acceso a la educación mediante un sistema de crédito, sino que lo desincentivaría.

214. De esta forma, según afirma el mismo interviniente, una posible declaratoria de inexecutable tendría las siguientes dos consecuencias adversas para el acceso a la educación: de un lado, “las entidades financieras serían aún más reacias a tener tales líneas de negocios [las relacionadas con el crédito educativo], teniendo conocimiento Colfuturo que la oferta de este tipo de créditos ya es precaria por la alta complejidad operativa de los mismos, incluso con la posibilidad de capitalización de intereses”²⁷⁴, y, de otro lado, “el costo real de los intereses aumentaría, porque estos créditos para que sean responsivos de las necesidades de los estudiantes no tienen previsto el pago periódico de los intereses o la amortización de capital”²⁷⁵, “lo cual sería lesivo para los estudiantes, pues es un hecho notorio que en su gran mayoría carecen de ingresos y sólo los obtendrán una vez terminen con sus estudios”²⁷⁶. Estas inferencias, además, son consecuentes con los resultados de los ocho escenarios financieros alternativos a la capitalización de intereses que valoró el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en su intervención, y a que se hizo referencia en el estudio de idoneidad de la medida (Título 7.4), y que fue concordante con los resultados del concepto técnico aportado por la Superintendencia Financiera, también referenciado en dicho apartado.

215. Finalmente, en cuanto al cuarto argumento que justifica la proporcionalidad en sentido estricto de la medida, como lo precisó en su intervención el Icetex, en relación con los créditos que otorga, el cobro de intereses en materia de créditos educativos, bien, mediante su capitalización o mediante un sistema que contemple en cada año el pago total de los intereses causados en el período, permite “hacer sostenible, en el tiempo, el sistema de créditos educativos, tanto para los beneficiarios actuales (facilidad de pago por cuotas diferidas en el tiempo) y para los futuros, en tanto, el Icetex debe destinar los recursos que obtiene como excedente para el desarrollo de su objeto (Art. 2 L. 1002/05)”²⁷⁷.

²⁷⁴ Pág., 9 del documento electrónico que contiene la intervención.

²⁷⁵ Ibid. En un sentido semejante se pronunció Asobancaria, al describir la forma en que opera el sistema de capitalización de intereses en materia de créditos educativos. En caso de que este sistema no se permita, el costo del crédito “resultaría mucho más oneroso, dificultando su otorgamiento pues aquellos [los deudores] no tendrían los recursos suficientes para pagar las cuotas elevadas que supone hacer uso de un esquema que no contemple intereses capitalizados”. Pág., 20 del documento electrónico que contiene la intervención de Asobancaria.

²⁷⁶ Pág., 9 del documento electrónico que contiene la intervención de Colfuturo. En idéntico sentido, según indicó Asobancaria, “los deudores de un crédito a largo plazo [como los educativos], como se explicó, tienen capacidad de pago cuando la inversión que realizaron ya haya generado los ingresos suficientes para pagar la suma debida. Por tanto, la capitalización de intereses les permite abstenerse de pagar cuotas elevadas en los primeros momentos del plazo pactado, cuando tienen recursos escasos [que corresponde al periodo de estudios]”. Pág., 20 del documento electrónico que contiene la intervención de Asobancaria.

²⁷⁷ Págs., 18-19 del documento electrónico que contiene la intervención. Esta misma inferencia la resaltó Colfuturo en su intervención: “Los recursos que percibe el Icetex en las operaciones de los créditos a su cargo le permiten proporcionar a otros beneficiarios, prioritariamente de escasos recursos, créditos educativos en aplicación del principio de solidaridad” (pág., 21 del documento electrónico que contiene la intervención de Colfuturo).

216. De manera semejante, para la generalidad de los créditos educativos que se otorgan, según indicó la Universidad Externado, la capitalización de intereses “permite el apalancamiento y equilibrio del mercado financiero para mantener el sistema de recursos que financian la educación superior de aquellos quienes tienen pocas posibilidades de acceder al mercado de capitales para financiar sus estudios”²⁷⁸, de allí que “prohibir la capitalización de intereses en los créditos educativos a largo plazo, reduciría de manera considerable los recursos con los que cuentan las entidades financieras para ser sostenibles y cubrir servicios crédito a los estudiantes con recursos limitados”²⁷⁹.

217. A partir de estos cuatro argumentos, concluye la Sala que la medida que contempla la norma que se demanda es proporcional en sentido estricto, ya que los beneficios de lograr el objetivo legítimo que persigue superan las afectaciones eventuales que aduce el demandante respecto del derecho al acceso a la educación, en especial a la educación superior.

218. En suma, la posibilidad de capitalizar intereses en los créditos educativos de largo plazo es compatible con los artículos 67 y 69 constitucionales, ya que persigue una finalidad constitucional importante, que se relaciona con el deber estatal de facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso a la educación (en especial, a la educación superior), medida que es idónea y proporcional en sentido estricto para tal finalidad, ya que no solo incentiva el acceso a la educación, sino que, en su ausencia, podría generar escenarios que sí podrían desincentivar esta pretensión.

8. A pesar de la compatibilidad de la medida legislativa que se demanda con los artículos 67 y 69 constitucionales, se evidencia un déficit en la regulación del crédito educativo para dar cumplimiento al mandato constitucional de facilitar “mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”

219. Si bien, la Sala evidencia que la facultad de los establecimientos de crédito de capitalizar intereses en los créditos educativos que otorguen no es incompatible en abstracto con los artículos 67 y 69 de la Constitución, a partir de la información, datos y estadísticas que se apartaron al proceso en relación con este tipo de créditos se evidencia un déficit normativo en su regulación para dar cumplimiento al mandato contenido en el inciso cuarto del artículo 69 de la Carta, de facilitar “mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.

220. De conformidad con la información del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (Snies), del Ministerio de Educación Nacional, para el año 2021 la matrícula total en educación superior fue de 2'448.271 estudiantes, que representó un incremento del 3.93% en relación con el año 2020. Por su parte, la tasa de cobertura “indicador que da cuenta del acceso de

²⁷⁸ Pág., 11 del documento electrónico que contiene la intervención de la Universidad Externado.

²⁷⁹ Ibid.

los jóvenes a este nivel de formación, se ubicó en 53,94% para el año 2021, presentando un crecimiento de 2,36 puntos porcentuales frente a la registrada en 2020, retomando así la senda de crecimiento al alcanzar niveles de cobertura que no se registraban desde 2018”²⁸⁰.

221. En relación con la matrícula del sector oficial para el año 2021, de conformidad con la misma fuente del Ministerio de Educación Nacional, se precisa que esta “representa más del 50% del total de la matrícula del país” y que tuvo un incremento significativo en relación con la matrícula del año inmediatamente anterior, que se explica en los siguientes tres datos: (i) “la matrícula en las 64 IES públicas adscritas o vinculadas administrativa y presupuestalmente al sector educación registró un crecimiento del 12,63% [...] (más de 93 mil estudiantes adicionales)”;

(ii) la matrícula en el Servicio Nacional de Aprendizaje –SENA– creció “6,7% (más de 28 mil estudiantes)” y (iii) la matrícula en “las demás instituciones oficiales de régimen especial y de las fuerzas militares y de policía” se incrementó en “21,34% (cerca de 8.500 estudiantes)”²⁸¹.

222. A diferencia del crecimiento de la matrícula en el sector de educación superior oficial, “las IES del sector privado presentaron una disminución en la matrícula reportada al SNIES de cerca de 37 mil estudiantes (-3,27%)”, para el primer semestre del año 2021 y de cerca de 40 mil estudiantes adicionales en el segundo semestre del año²⁸², tendencia decreciente que se evidencia desde el año 2017, y que se asocia, entre otros, a los siguientes factores:

“los cambios en la estructura demográfica del país, el proceso de desaceleración de la demanda de educación superior, el crecimiento sostenido del número de graduados, así como las nuevas tendencias en las decisiones de formación de los jóvenes para la postmedia; factores a los que se sumaron, en 2020 y 2021, los efectos generados por la crisis económica y sanitaria derivada del Covid-19”²⁸³.

²⁸⁰ Tomado de: https://snies.mineducacion.gov.co/1778/articles-401926_recurso_1.pdf [último acceso: agosto de 2022]

²⁸¹ Ibid. Únicamente, en relación con la matrícula de las instituciones de educación superior, para el primer semestre de 2021, “las instituciones de educación superior del sector oficial (sin incluir el SENA) reportaron al SNIES cerca de 881 mil estudiantes” y “las instituciones de educación superior del sector privado reportaron al SNIES cerca de un millón 114 mil estudiantes”; para el segundo semestre del mismo año, en “las IES del sector oficial [...] el reporte de matrícula ascendió a más de 863 mil estudiantes” y “el número de estudiantes reportados por las IES privadas al SNIES” fue de “1.074.488”. Ibid.

²⁸² Según se señala, en “el primer semestre de 2021 las instituciones de educación superior del sector privado reportaron al SNIES cerca de un millón 114 mil estudiantes” y en el segundo semestre del mismo año “1.074.488”. En relación con esta diferencia, se indica que se deben tener presente las siguientes dos precisiones: “1) estructuralmente el segundo semestre del año presenta menores registros de matrícula como consecuencia de un efecto estacionario del sistema de educación superior, razón por la cual, los análisis comparativos deben realizarse frente al mismo período académico del año anterior; y, b) la tendencia de la matrícula en los segundos semestres está directamente relacionada con la observada en los primeros semestres, razón por la cual, ante una disminución de la matrícula en 2021-1, se esperaría un impacto proporcional en la matrícula del 2021-2”. Ibid.

²⁸³ Ibid. Según indicó la Sala en la Sentencia C-161 de 2020, al revisar la constitucionalidad del Decreto Legislativo 467 de 2020, “[p]or el cual se dictan medidas de urgencia en materia de auxilios para beneficiarios del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -Icetex, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, “[b]ajo el escenario de la pandemia, son varios los desafíos adicionales que enfrentarán los usuarios del Icetex. La ausencia o disminución considerable de sus ingresos se puede traducir entre otros, en: (i) el no pago de las cuotas del crédito educativo, y con ello la mora y los reportes negativos que esto supone, (ii) contemplar la suspensión de los estudios como una medida para evitar lo anterior,

223. Ahora bien, como se indicó en los títulos 3 y 7.2, la expresión que se demanda forma parte de la regulación sobre sistemas de pago que contemplan la capitalización de intereses en operaciones autorizadas de mediano y largo plazo que realizan los establecimientos de crédito. No se trata, por tanto, de una medida especial y específicamente destinada a desarrollar el mandato constitucional contenido en el inciso cuarto del artículo 69 de la Carta, sino de un mecanismo que, a partir de la citada regulación general, se aplica en materia de crédito educativo.

224. En relación con este último aspecto, como se precisó en el estudio de los juicios de idoneidad y proporcionalidad en sentido estricto, la posibilidad de capitalizar intereses en materia de créditos educativos, lejos de desincentivar el acceso a la educación superior, lo fomenta. Igualmente, a diferencia de la postura del demandante y de algunos intervinientes, en caso de que este sistema se elimine, se genera como efecto cierto y no deseado: el de desincentivar el acceso a la educación superior, ya que los intereses que podrían cobrar las entidades financieras lo serían desde el inicio del desembolso del crédito, momento en el cual los estudiantes, por lo general, no cuentan con recursos económicos para asumir tal deuda, pues esperan recibirlos una vez finalice su periodo de estudios e ingresen al mercado laboral.

225. Ahora bien, de que el efecto inconstitucional que le adscribe el demandante a la figura que cuestiona no se presente, no se sigue que la capitalización de intereses, en los términos que se regula en el art. 121 del EOSF, se trate de un mecanismo financiero específicamente diseñado para facilitar “el acceso de todas las personas aptas a la educación superior” y, por tanto, para dar cumplimiento a uno de los fines que específicamente adscribió el constituyente a la regulación del servicio público de educación superior, en los términos del inciso cuarto del artículo 69 de la Constitución. Es una diferencia fundamental y relevante, ya que a pesar de haberse atribuido tal deber hace más de 30 años al Estado, y evidenciarse elementos materiales que justifican su regulación –en especial, a partir del año 2017, y de manera más marcada luego de la pandemia de la Covid-19, como se indicó con antelación–, no ha sido objeto de un desarrollo específico y particular por parte del Estado.

o (iii) verse en el dilema de cumplir con las obligaciones financieras a costa de la satisfacción de sus necesidades básicas”. Estos desafíos eran decisivos si se tiene en cuenta que, según se indicó en la citada providencia, para el año 2020, “más del 90% de los usuarios del Icetex pertenecen a los estratos 1, 2 y 3, la mayoría (56%) son mujeres y jóvenes menores de 25 años, rango poblacional donde existe el mayor grado de desempleo” y que, según las estimaciones del Gobierno nacional, se preveía “que alrededor de una tercera parte de la población de beneficiarios de créditos reembolsables, es decir, unos 100.000 beneficiarios, [...] enfrentarán mayores dificultades en el pago regular de su obligación crediticia”. En dicha providencia se declararon exequibles las disposiciones que introdujo el decreto legislativo en cita y en relación con el periodo de gracia que regulaba su artículo 1 se condicionó su exequibilidad “en el entendido que la medida denominada ‘*periodo de gracia*’, prevista en el numeral primero, no causa durante su vigencia intereses sobre los créditos”. Ahora bien, a pesar de que al proceso actual no se aportaron estadísticas en relación con la eficacia de estas medidas durante su vigencia –máxime que no era el objeto del presente proceso–, es bastante dicente la información aportada por el Icetex en la cual destaca que “para el año 2021 se encontraban activos 915.524 beneficiarios que contaban con programas de crédito educativo reembolsable, condonable, programas de becas y/o movilidad internacional” y respecto de los cuales “9 de cada 10 beneficiarios del ICETEX se encuentran al día en el pago de sus obligaciones”. Pág., 26-27 del documento electrónico que contiene la intervención del Icetex.

226. En efecto, el hecho de que una institución que se relaciona con “el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público” (en los términos de los artículos 335, 150.19.d y 189.25 de la Constitución y, por tanto, con incidencia en el ámbito de libertad que reconoce la Carta a la actividad económica y a la iniciativa privada, conforme a sus artículos 333 y 334), se pueda aplicar para el otorgamiento de créditos educativos, no significa que el Estado hubiese satisfecho aquel deber constitucional. De allí que sea relevante que la Corte exhorte al Gobierno Nacional para que, en ejercicio de sus competencias, regule el crédito educativo para el acceso a la educación superior, sin perjuicio de que adicionalmente promueva la legislación que considere indispensable para el cumplimiento del mandato constitucional contenido en el inciso cuarto del artículo 69 de la Constitución.

9. Síntesis

227. La Corte decidió la demanda de inconstitucionalidad que se presentó en contra de la expresión “que contemplen la capitalización de intereses”, contenida en el artículo 121 del Decreto Ley 633 de 1993 –Estatuto Orgánico del Sistema Financiero–. Dicha expresión, según el demandante, permite que las entidades financieras capitalicen intereses en créditos educativos de largo plazo, habilitación que desconocería el deber estatal de promover el acceso a la educación, en especial, a la educación superior (artículos 67 y 69 de la Constitución) y sería contraria al principio de igualdad (artículo 13 de la Constitución).

228. Antes de abordar el estudio de fondo de los cargos de la demanda, precisó que no se presentaba el fenómeno de la cosa juzgada absoluta, como consecuencia de lo decidido en la Sentencia C-747 de 1999. Luego, al valorar la aptitud de los cargos propuestos, consideró que únicamente satisfacía estas exigencias el relacionado con el presunto desconocimiento de los artículos 67 y 69 constitucionales, ya que relacionado con el presunto desconocimiento del principio de igualdad no cumplía las exigencias de especificidad y pertinencia.

229. En relación con el único cargo apto, la Sala consideró que la posibilidad de que las entidades financieras utilicen el sistema de capitalización de intereses en materia de créditos educativos de largo plazo no desconocía lo dispuesto en los artículos 67 y 69 constitucionales, ya que la medida legislativa perseguía una finalidad constitucional importante, que se relacionaba con el deber estatal de facilitar mecanismos financieros que hicieran posible el acceso a la educación (en especial, a la educación superior), medida que era idónea y proporcional en sentido estricto para tal finalidad, ya que no solo incentivaba el acceso a la educación, sino que, en su ausencia, podría generar escenarios que sí podrían desincentivar esta pretensión.

230. La Corte constató, en todo caso, conforme a los datos y estadísticas de crédito educativo aportadas al proceso, la existencia de una problemática en esta

materia que requería la intervención estatal a efectos de dar pleno cumplimiento al artículo 69 de la Constitución, en cuanto le impone al Estado el deber de facilitar “mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”. Por esta razón, exhortó al Gobierno Nacional para que, en el marco de sus competencias, regule el crédito educativo para el acceso a la educación superior, sin perjuicio de que adicionalmente promueva la legislación que considere indispensable para el cumplimiento del citado mandato constitucional.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** la expresión “que contemplen la capitalización de intereses”, contenida en el artículo 121 del Decreto Ley 633 de 1993, “Por medio del cual se actualiza el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se modifica su titulación y numeración”, por las razones expuestas en la parte motiva.

Segundo. **EXHORTAR** al Gobierno Nacional a que, en ejercicio de sus competencias y en los términos de la parte motiva de esta providencia, regule el crédito educativo para el acceso a la educación superior, sin perjuicio de que adicionalmente promueva la legislación que considere indispensable para el cumplimiento del mandato contenido en el inciso cuarto del artículo 69 de la Constitución.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase,

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Presidenta

NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada
Con salvamento de voto

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR
Magistrado
Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada

HERNÁN CORREA CARDOZO
Magistrado (E)
Con aclaración de voto

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado
Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General