

Bogotá D.C.

Honorables Magistrados y Magistrada

**Corte Constitucional**

M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

E.S.D.

**Referencia:** Concepto de la tutela T-3918176 interpuesta por Edwin Alexander Lancheros a través de su representante legal Héctor Alonso Lancheros Fúquene contra el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior –ICETEX-.

**Respuesta a oficio:** OPTB- 570/13.

Nosotros, Rodrigo Uprimny Yepes, Paula Rangel Garzón y Miguel Emilio La Rota, director e investigadores del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia-, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, y ciudadanos colombianos, respetuosamente nos permitimos presentar ante ustedes este concepto sobre la tutela de la referencia, en respuesta a la invitación hecha por la Corte Constitucional.

La Corte nos ha solicitado intervenir en el caso del señor Héctor Alfonso Lancheros Fúquene, quien en representación de su hijo Edwin Alexander Lancheros solicita la protección del derecho a la igualdad y a la vida digna de su hijo, vulnerados por el ICETEX. El señor Lancheros Fúquene relata que su hijo adquirió un crédito ante la entidad mencionada para adelantar estudios universitarios en la Universidad Libre durante los años 2007 y 2008. El préstamo le fue adjudicado mediante la línea de crédito especial denominada “Estudiantes con limitaciones”, destinado a aspirantes que demostraran algún tipo de discapacidad<sup>1</sup>. En este caso, el joven aportó un dictamen de pérdida de la capacidad laboral del 50% originado en un trastorno esquizoafectivo. Sin embargo, aprobado el crédito, el joven Edwin Alexander Lancheros tuvo que aplazar sus estudios debido a que sufrió algunas crisis. Y aunque posteriormente terminó los estudios, las crisis generaron que sus padres tramitaran la su interdicción en 2011. Actualmente, Edwin Alexander no trabaja y, en consecuencia, no puede pagar el crédito del ICETEX.

Según indica el señor Lancheros Fúquene, debido a que él es deudor solidario de su hijo en la obligación financiera adquirida con el ICETEX, ha venido pagando puntualmente las

---

<sup>1</sup> De acuerdo con el ICETEX, para acceder al crédito educativo se requiere aportar, entre otras cosas, “certificación médica de EPS u organismo competente especificando el grado y tipo de incapacidad -física, sensorial, de carácter permanente- de acuerdo con la Ley 361 de 1997. Si presenta invalidez, debe anexar los documentos que certifiquen esta situación, expedidos por autoridad competente”. Tomado de: <http://www.icetex.gov.co/nuevalinea/home.asp?modulo=medianoplazo&accion=14&subopcion=generalidades&opcion=generalidades&nombre=&linea=ESTUDIANTE>.

cuotas requeridas. Pero sostiene que ya no puede seguir pagando. Por ello, solicitó al ICETEX que condone la totalidad de las cuotas que corresponden al crédito adquirido por su hijo Edwin Alexander y se le devuelva la plata que pagó como deudor solidario. Sin embargo, el ICETEX no condonó el crédito pues consideró que el estado de salud del estudiante no era un hecho sobreviniente de los que incluye la regulación vigente para condonar el crédito, pues la invalidez se conocía al momento de otorgarlo<sup>2</sup>.

El caso concreto involucra asuntos de procedencia de la acción de tutela y diversos derechos de las personas con discapacidad tales como la igualdad, el mínimo vital, y el principio de solidaridad en la regulación de las obligaciones financieras adquiridas por este grupo de personas. Pero en este escrito nos concentraremos en uno de los problemas jurídicos que, a nuestro juicio debería resolver la Corte. Consiste en determinar si la política de créditos del ICETEX para estudiantes en condición de discapacidad contiene los ajustes razonables necesarios para garantizar el derecho a la educación de las personas con discapacidad. Esto es relevante puesto que, permitirá determinar a la Corte si es constitucional aplicar las normas civiles que regulan las obligaciones financieras y las normas específicas que reglamentan los préstamos con el ICETEX, o si es necesario interpretarlas en forma que no produzcan resultados inconstitucionales o incluso si es preciso inaplicarlas en la medida que ellas producen un resultado inconstitucional. Además, con el estudio de este problema jurídico, la Corte podrá adoptar órdenes que no solo proteja a Edwin Lancher sino a otros actuales y potenciales beneficiarios de la política pública en materia de acceso a la educación superior de las personas con discapacidad.

Sostendremos que, conforme a la Constitución, el Estado tiene un deber de poner en marcha acciones afirmativas para permitir el acceso a la educación de las personas con discapacidad, y que tales programas deben incorporar ajustes razonables para lograr efectivamente dicho acceso. Y que en ese contexto, la línea de créditos educativos del ICETEX para personas con discapacidad hace parte de un programa destinado específicamente para esta población, pero carece de ajustes razonables en las condiciones de pago y condonación. Estos son compartidos con los demás programas de crédito, y no reconocen sus necesidades especiales. En consecuencia, el programa especial de créditos para personas con discapacidades genera una desigualdad injustificada entre las condiciones crediticias que ofrece para personas con discapacidad y otros aspirantes al

---

<sup>2</sup> Sobre la condonación de deudas adquiridas con el ICETEX, el artículo 44 del Acuerdo 29 de 2007 señala: “El Icetex condonará las obligaciones de los beneficiarios en los siguientes eventos: (...) b) Por el hecho sobreviniente de invalidez del beneficiario, la cual se acredita con el certificado expedido por la autoridad competente (EPS, ARS, Junta Regional de Invalidez), en el cual debe constar el porcentaje de incapacidad laboral y la fecha de su estructuración; (...) // Parágrafo 1°. La condonación del crédito se realizará desde el momento en que se produjo el deceso o la invalidez del beneficiario, de acuerdo con la certificación oficial y es menester que a esa fecha, la obligación se encuentre al día. Cuando la obligación no se encuentre al día en los pagos a la fecha del suceso, el deudor solidario, familiares o el apoderado, deberán cancelar los saldos vencidos y normalizar la obligación para tener derecho a la condonación del saldo restante. // Parágrafo 2°. El Vicepresidente de Crédito y Cobranza suscribirá los actos administrativos de condonación en caso de invalidez y muerte, previo concepto favorable del Comité de Cartera del Icetex”.

crédito. En nuestro concepto, estas condiciones de diseño de la política educativa pueden desincentivar el acceso de la personas con discapacidad a la educación superior, pues en ausencia de dinero suficiente para sufragar por sí mismos sus estudios, pueden advertir que las condiciones de financiación no se ajustan a sus necesidades y, con base en ello, decidir no ingresar a una institución de educación superior.

Con este propósito, dividiremos nuestro escrito en tres partes: en la primera, nos detendremos en el contenido y alcance del derecho a la educación superior para personas con discapacidad; en la segunda, expondremos la importancia de la adopción de ajustes razonables para las políticas de educación inclusiva en la educación superior; y por último, nos pronunciaremos sobre el caso concreto.

#### **a. El derecho de las personas con discapacidad a acceder a la educación superior.**

El acceso de las personas con discapacidad a instituciones de educación superior es un derecho humano reconocido por instrumentos internacionales con carácter vinculante en el ordenamiento constitucional colombiano. La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad<sup>3</sup> (que en adelante denominaremos la Convención), y que puede entenderse que hace parte del bloque de constitucionalidad, señala que los *“Estados Partes asegurarán que las personas con discapacidad tengan acceso general a la educación superior, la formación profesional, la educación para adultos y el aprendizaje durante toda la vida sin discriminación y en igualdad de condiciones con las demás. A tal fin, los Estados Partes asegurarán que se realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad”* (Art 24 No. 5)<sup>4</sup>.

De este modo, el sistema de derechos humanos despeja cualquier duda que pudiera cernirse sobre las obligaciones que tiene el Estado con el fin de lograr que las personas con discapacidad accedan a ciclos avanzados de educación, y refuerza el principio de no discriminación en el acceso a la educación<sup>5</sup>, según el cual todas las personas –sin excepción – son titulares del derecho. El reconocimiento es significativo puesto que, tal como lo señala el Relator Especial sobre el derecho a la educación: *“es indiscutible que las personas con discapacidad de ambos sexos y de todas las edades tienen derecho a la educación. Lamentablemente también es indiscutible que en la actualidad está muy generalizada la práctica de no reconocer este derecho a un número desproporcionado de personas con*

---

<sup>3</sup> Esta Convención fue aprobada en Colombia mediante la Ley 1346 de 2009 y ratificada en mayo de 2011.

<sup>4</sup> Del mismo modo, las Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad disponen en su artículo 6: *“Los Estados deben reconocer el principio de la igualdad de oportunidades de educación en los niveles primario, secundario y superior para los niños, los jóvenes y los adultos con discapacidad en entornos integrados, y deben velar por que la educación de las personas con discapacidad constituya una parte integrante del sistema de enseñanza”*.

<sup>5</sup> El artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC): *“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación (...)”* (subrayas fuera del texto).

*discapacidad*”<sup>6</sup>. La misma Corte ha revelado que solo el 1% de la población que tiene algún tipo de discapacidad en Colombia ha logrado terminar estudios de educación superior<sup>7</sup>.

### ***Educación inclusiva y ajustes razonables.***

En cuanto tiene que ver con el tipo de educación al que tienen derecho a acceder las personas con discapacidad en el ciclo superior, las normas del sistema internacional de derechos humanos<sup>8</sup>, y la apropiación que de estos instrumentos ha hecho la Corte<sup>9</sup>, apuntan hacia la implementación de políticas y modelos de educación *inclusiva*. De manera general, frente al paradigma de la *educación especial* el modelo de educación inclusiva cuestiona la segregación de las personas con discapacidad en sistemas educativos altamente especializados y separados de los demás estudiantes, y propugna por que la escuela tradicional se adecue de tal forma que en un mismo espacio educativo puedan aprender las personas que tienen alguna discapacidad junto con los demás estudiantes. En este sentido, solo debería acudir a centros educativos especiales cuando ello sea absolutamente necesario por la imposibilidad de ajustar el sistema educativo a personas o grupos de personas específicas con capacidades diferentes<sup>10</sup>.

Sin embargo, la transición del modelo de educación especial al de educación inclusiva entraña el riesgo de que los estudiantes con discapacidad sean integrados a las escuelas regulares sin realizar ningún tipo de ajuste a las estructuras existentes. Esta *integración* podría someter a los estudiantes a constantes discriminaciones en caso de que, con la infraestructura y los modelos pedagógicos existentes, sean una barrera para acceder efectivamente a la educación que se imparte. Una investigación realizada por Dejusticia plantea la diferencia entre inclusión e integración en el acceso a la educación, de la siguiente forma:

“La inclusión en la educación requiere de la adopción de medidas concretas que garanticen que, la persona con discapacidad que ingresa a un centro educativo va a ser tratada en igualdad de condiciones, sin discriminación y que se le prestará un servicio de calidad a la altura de sus necesidades. Tenemos que tener cuidado

---

<sup>6</sup> Informe del Relator Especial sobre el derecho a la educación. A/HRC/4/29, 19 de febrero de 2007. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

<sup>7</sup> Sentencia T-551 de 2011 (M.P. Pretelt Chaljub).

<sup>8</sup> El artículo de la Convención dice que “*los Estados Partes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles así como la enseñanza a lo largo de la vida (...)*” y para ellos asegurarán que: “*c) Se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales*”.

<sup>9</sup> La Corte se ha referido a la educación inclusiva las sentencias T-974 de 2010 (M.P. Pretelt Chaljub), T-051 de 2011 (M.P. Palacio Palacio), T-551 de 2011 (M.P. Pretelt Chaljub), T-390 de 2011 (M.P. Pretelt Chaljub), T-139 de 2013 (M.P. Vargas Silva), T-109 de 2012 (M.P. Calle Correa).

<sup>10</sup> Así se ha interpretado la especial protección de las personas con discapacidad el Protocolo de San Salvador dispone en la sección e) del párrafo 3 del artículo 13, la obligación del Estado de establecer programas de enseñanza diferenciada para las personas con discapacidad a fin de proporcionar una especial instrucción y formación a personas con impedimentos físicos o deficiencias mentales.

en no caer en la trampa de la “integración” y la no inclusión. Como lo desarrolla CEJIL, la integración sucede “cuando los estudiantes con discapacidad son ubicados simplemente en las escuelas regulares sin los ajustes y el apoyo requerido para atender sus necesidades individuales” (CEJIL y otro. Informe para la Comisión interamericana de Derechos Humanos. Noviembre de 2009). La “integración” sin plena inclusión puede tener consecuencias desfavorables como el aislamiento del estudiante y constituye un obstáculo en los procesos de educación no solo de la persona con discapacidad, sino de todos los y las estudiantes (CEJIL y otro. Informe para la Comisión interamericana de Derechos Humanos. Noviembre de 2009). Es por esto que, la educación inclusiva requiere de un ejercicio por parte del Estado de evaluación y consulta (*nada sobre nosotros sin nosotros*) sobre las medidas idóneas para su logro.”<sup>11</sup>

Con el fin de que el modelo de educación inclusiva garantice *plena inclusión*, esto es, que cumpla de forma simultánea la obligación de garantía de los derechos de las personas con discapacidad a la educación y a la igualdad, debe estar precedido de la adopción de *ajustes razonables*. En su artículo 2 la Convención define los ajustes razonables como “*las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales*”. Conforme a esto, el derecho a la educación de las personas discapacitadas exige que el Estado haga las modificaciones necesarias para que la infraestructura de las instituciones educativas, los modelos pedagógicos, la presentación de los materiales y la estrategia docente, entre otros, brinden condiciones de igualdad para que las personas con discapacidad puedan ejercer a plenitud su derecho a la educación.

El concepto de ajuste razonable reconoce que lo que obstaculiza la plena participación de las personas discapacitadas en la sociedad no es la discapacidad específica del sujeto, sino las barreras del entorno diseñadas sin consideración de sus necesidades particulares. Su implementación desarrolla entonces el mandato de igualdad material, ya que parte de la base de que solo la eliminación de las barreras existentes permitirá a un grupo marginado en razón de su discapacidad ejercer sus derechos en las mismas condiciones que las demás personas. Es en este sentido que el artículo segundo de la Convención define la discriminación por motivos de discapacidad como “*cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico,*

---

<sup>11</sup> La Rota, Miguel y Sandra Santa. “*Las personas con discapacidad en Colombia: Una mirada a la luz de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*” Disponible en: <http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=antidiscriminacion&publicacion=1125>

*social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables (subrayado nuestro)."* Esto significa entonces que conforme a la Convención, que entendemos que hace parte del bloque de constitucionalidad, la falta de "ajustes razonables"<sup>12</sup> a las políticas, a fin de que éstas tengan en cuenta en cuenta las necesidades específicas de las personas con discapacidad, implica una forma de discriminación.

### ***Los componentes del derecho a la educación y las personas con discapacidad.***

Es preciso señalar que la adopción de ajustes razonables con el propósito de lograr el acceso de las personas con discapacidad a la educación superior debe armonizarse con las particularidades de las obligaciones del Estado en relación con este nivel educativo. Sobre este punto, Pérez recuerda que los componentes del derecho a la educación de las personas con discapacidad y las obligaciones del Estado son exactamente los mismos que para las personas sin discapacidad: acceso, disponibilidad, aceptabilidad y permanencia. A esto añade que "*lo fundamental para definir los componentes del derecho y las obligaciones del Estado en materia educativa para este grupo poblacional, radica en el principio de protección especial que la Constitución Política y los instrumentos internacionales de derechos humanos reconocen a la población con discapacidad en función de las dificultades de orden físico y/o mental para disfrutar de una plena y efectiva realización de sus derechos*"<sup>13</sup>.

Así, específicamente con referencia al acceso a la educación, el Comité DESC, que es el intérprete autorizado del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), ha señalado que se trata de un componente que comporta tres dimensiones: (1) la no discriminación; (2) la accesibilidad material, por lo cual la distancia que debe recorrer un estudiante de su casa hasta el establecimiento educativo debe ser razonable y (3) la accesibilidad económica; de acuerdo con la cual la educación ha de estar al alcance económico de todas las personas<sup>14</sup>

Además de estas exigencias, el artículo 13 del PIDESC establece que con el fin de lograr la vigencia plena del derecho a la educación "*(...) la enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita*".

De estas dos disposiciones generales sobre el derecho a la educación, pueden extraerse dos conclusiones en relación a las personas con discapacidad. En primer lugar, el acceso a la educación superior está profundamente conectado con el principio de no discriminación.

---

<sup>12</sup> Sobre este concepto en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ver la sentencia C-605 de 2012 (M.P. Calle Correa)

<sup>13</sup> Pérez, Luis E. (s.f) La integración educativa de los niños y las niñas con discapacidad: una evaluación en Bogotá desde la perspectiva del derecho a la educación. Serie ediciones especiales DESC. Defensoría del Pueblo: Bogotá.

<sup>14</sup> Comité DESC. Observación General 13 al PIDESC. Párrafo 6

Por eso excluye cualquier tipo de diferenciación en el acceso que se explique por la discapacidad que tenga el aspirante. La única diferencia admisible consiste en que el acceso al ciclo de educación superior no sea “*generalizado*” como lo es la educación primaria, sino que esté disponible de acuerdo a los conocimientos y experiencia de la persona. El acceso sin discriminación a la educación superior es una obligación inmediata del Estado, pese a que se trata del ciclo superior de educación, ya que es un desarrollo del principio de igualdad. En el ordenamiento interno, este principio ha sido incorporado en el artículo 13 de la Constitución.

En segundo lugar, la norma del PIDESC permite concluir que el acceso a la educación superior de las personas con discapacidad debe promoverse mediante la implantación progresiva de la enseñanza gratuita. La gratuidad en la enseñanza solo constituye una obligación inmediata en materia de educación primaria<sup>15</sup>. Sin embargo, el carácter progresivo en lo que tiene que ver con la educación superior significa que el Estado debe adoptar medidas legislativas, económicas y técnicas, con su propio presupuesto y mediante la asistencia y cooperación internacionales, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente por todos los medios apropiados la plena efectividad del derecho a la educación<sup>16</sup>. Así lo sugiere el artículo 69 de la Constitución al disponer en su inciso final que “[e]l Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”.

Esto también implica que el legislador debe respetar el principio de no regresividad, según el cual solo se puede restringir el contenido de un derecho cuya protección se ha alcanzado, cuando esté justificado claramente que se trata de una reducción razonable, proporcionada y necesaria para alcanzar propósitos constitucionales muy importantes, incluso imperiosos<sup>17</sup>. Ambas nociones son plenamente aplicables a las personas con discapacidad quienes, como titulares del derecho a la educación, tienen derecho a que se adopten de forma progresiva todas las medidas para acceder a la educación superior de forma gratuita.

Detallado así el alcance y contenido del derecho de las personas con discapacidad a la educación superior, a continuación mostraremos cómo la obligación de garantizar el acceso de las personas con discapacidad al nivel de enseñanza profesional y técnica en condiciones de igualdad, exige la adopción de políticas públicas educativas cuyas características promuevan de forma efectiva este derecho.

---

<sup>15</sup> Para el caso de la jurisprudencia colombiana, ver la sentencia C-376 de 2010 (M.P Vargas Silva)

<sup>16</sup> Comité DESC. Observación General No. 3. Parr 4 y 8. U.N.

<sup>17</sup> Uprimny, Rodrigo y Guarnizo, Diana. “¿Es posible una dogmática adecuada sobre la prohibición de regresividad? Un enfoque desde la jurisprudencia constitucional colombiana” en [Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo \(Coordinadores\). La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho, T. IV Derechos Fundamentales y tutela constitucional. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008 disponible en la web: \(info5.juridicas.unam.mx/libros/6/2558/34.pdf\),.](#)

## **b. Políticas públicas de acceso a la educación de las personas con discapacidad.**

El reconocimiento de los derechos de las personas con discapacidad a la educación, a la par de la consideración de esta última como servicio público, ha impulsado el desarrollo de políticas públicas en la materia. Es evidente que las necesidades especiales de las personas con discapacidad en materia educativa pueden exigir la adopción de distintos tipos de política pública, que globalmente pueden ser consideradas una consecuencia del deber de las autoridades de poner en marcha diversos mecanismos de acción afirmativa para lograr que la igualdad sea real y efectiva, como lo ordena el artículo 13 de la Carta. Para lograr determinados contenidos del derecho a la educación puede requerirse de un componente de atención diferencial en una política pública; para otros el Estado puede considerar más conveniente una política específicamente dirigida a este grupo poblacional, e incluso puede necesitarse la adopción de ajustes razonables a los programas existentes.

Así, la oferta de servicios educativos que tengan como objetivo específico a las personas con discapacidad es un esfuerzo que en principio es consistente con la obligación del Estado de promover las condiciones de las personas de grupos minoritarios o desaventajados. Esta es una de las maneras como puede satisfacerse la obligación de que, en la prestación de la mayoría de servicios públicos, se aplique un enfoque diferencial respecto de las necesidades de estas personas. En este sentido, es esperable que los servicios que promueven la educación de las personas con discapacidad sean delineados y ajustados de tal forma que concuerden razonablemente con las necesidades de esta población.

Pero para garantizar el acceso al servicio no es suficiente crear cupos dirigidos específicamente a las personas mencionadas. La separación de cupos para cierta población intenta superar las desventajas que ésta tiene para acceder a ellos en condiciones estrictamente iguales a los demás. Pero el objetivo de este tipo de programas no es sólo el acceso formal; el propósito es que las personas obtengan, de manera efectiva, los beneficios y las oportunidades provenientes de gozar de los cupos a los que pueden acceder.

Por este motivo deben garantizarse, de una parte, las demás dimensiones del acceso a la educación y, de otra parte, ajustes razonables en las condiciones de acceso existentes que, teniendo en cuenta las necesidades especiales de las personas con discapacidad y las posibles diferencias entre ellas, garanticen la erradicación de la discriminación de las personas discapacitadas frente al derecho a la educación.

En cuanto a lo primero, las políticas públicas deben definir estrategias e implementar acciones coherentes con el contenido de las obligaciones del Estado sobre acceso, que van más allá de la posibilidad de que esta población en especial cuente con cupos dentro de la educación superior. En particular, la educación ha de estar al alcance de todas las personas



desde el punto de vista económico de modo que, de forma progresiva, el acceso a la educación superior no tenga como obstáculo principal la dificultad en la financiación.

En cuanto a lo segundo, las políticas públicas deben estar diseñadas de tal manera que anticipen los obstáculos particulares que puedan presentarse en la aplicación de los instrumentos de política que usualmente se emplean para lograr un mejor acceso a la educación desde el punto de vista geográfico, económico o de cupos educativos. Así como pueden existir desventajas en el primer momento en el que se intenta acceder al servicio, pueden darse impedimentos en otras etapas, como en la de hacer uso del servicio, o en la de realizar un eventual pago por el mismo.

Aunque diversas decisiones concretas sobre esta materia tienen lugar dentro de un amplio ámbito de discrecionalidad del legislador, las políticas públicas deben garantizar y promover el contenido del derecho a la educación, en especial, el de las personas con discapacidad. La divergencia entre el contenido de la política pública y el derecho fundamental puede desconocer los derechos de las personas con discapacidad y, en el caso de las políticas existentes, la ausencia de ajustes razonables tiene como consecuencia la discriminación de este grupo poblacional y de los sujetos que en concreto sean beneficiarios de la política.

Desde luego, la necesidad de que los planes y los programas estén bien trazados dependiendo de la población objetivo, no es sólo una obligación jurídica. Es un elemento de las políticas públicas de buena calidad, las cuales deben delinarse razonablemente dependiendo de las necesidades del grupo al que llegarán los servicios públicos. Como es obvio, el nivel de detalle y especificidad que tengan los programas dependiendo de las características de los diversos grupos dependerá en cada caso de los objetivos y las metas de la política, la viabilidad de introducir eventuales diferencias en la prestación de servicios, en los efectos benéficos y perversos que se generen en dicha diferencias, y en la disponibilidad de recursos con los que cuenten las autoridades públicas. Esto debe analizarse con cuidado en cada caso. Pero desde un inicio resulta ilógico desde los objetivos mismos de un programa de préstamos enfocado en un grupo en desventaja, que éstos no tengan un mínimo de ajuste a las condiciones de estas personas para cumplir con dichos préstamos.

En síntesis, conforme a la Constitución y a las obligaciones internacionales del Estado colombiano, las autoridades tienen un deber positivo de poner en marcha estrategias de acción afirmativa que faciliten el acceso igualitario de las personas con discapacidad a la educación superior. Obviamente las autoridades tienen un margen de apreciación considerable para escoger las acciones afirmativas que consideran más apropiadas, pero ese margen tiene límites; en especial, las autoridades deben prever en sus políticas los “ajustes razonables” que sean necesarios para ajustar las estrategias a las necesidades particulares de las personas con discapacidad. La ausencia de esos ajustes razonables configura una

discriminación, que es controlable judicialmente, en particular por el juez de tutela pues dicha discriminación puede ser violatoria del derecho a la igualdad.

**c. Caso concreto: Insuficiencia de ajustes razonables en la política de préstamos educativos para la educación superior de personas con discapacidad**

Como señalamos al inicio de este escrito, el caso concreto involucra asuntos de procedencia formal de la acción de tutela, y la posible afectación de los derechos fundamentales de Edwin Lancheros y de sus padres a la igualdad y al mínimo vital. En este orden de ideas, la Corte debería resolver la tensión que plantea, por una parte, el deber de Edwin Lancheros y de sus padres como deudores solidarios, de pagar el crédito que adquirieron con el Estado; y, por otra parte, el principio de solidaridad e igualdad material que, tal como lo ha reconocido la Corte en otras ocasiones, exige a las entidades financieras morigerar los rigores de la legislación civil para responder a las condiciones de vulnerabilidad del deudor.

Pero el problema jurídico no se reduce a la exigencia del pago de una obligación financiera. En nuestro concepto, la norma sobre condonación de créditos en el ICETEX (Artículo 44 del Acuerdo 029 de 2007), aplicada al crédito adquirido por una persona en razón de su condición de discapacidad, desconoce el derecho a acceder a una educación inclusiva. Esto, porque se trata de una norma que regula las condiciones de la financiación para el acceso a la educación superior sin reconocer las necesidades especiales de las personas con discapacidad y que, por tanto, puede discriminarlas. De hecho, aunque no se trata del único evento, el caso hace evidente cómo a un aspirante a la Universidad se le exige dar pruebas de su discapacidad para acceder a la línea especial de crédito pero, luego cuando esta misma situación se agrava, no está prevista ninguna forma de condonar el crédito pues la norma solo acepta la disminución sobreviniente en las capacidades psicofísicas. A continuación explicaremos con detalle el argumento.

El reglamento del ICETEX exige como requisito para acceder a la línea especial de crédito la demostración de la condición de discapacidad del aspirante, o lo que el ICETEX llama de forma inadecuada, “incapacidad”. En este caso, Edwin Lancheros probó el trastorno que sufre con un dictamen de pérdida de la capacidad laboral, y obtuvo de manera efectiva el crédito, con lo cual pudo ingresar a estudiar en la Universidad Libre. Debe aclararse que el único alcance que razonablemente puede dársele al dictamen de la Junta de Invalidez es el de prueba de la práctica previa de una serie de estudios médicos en los que se establece la condición física del estudiante. No podría concluirse de forma automática que la situación de discapacidad de una persona implica la pérdida de su capacidad laboral, de sus capacidades para autodeterminarse o para estudiar.

Es importante que el ICETEX contemple una línea de crédito de educación superior exclusiva para personas con discapacidad, tal y como lo hace actualmente. Este es, en

efecto, un mecanismo que contribuyó en el caso de Edwin Lancheros a promover su a la educación superior, sobre todo en cuanto tiene que ver con el componente económico. No obstante, la creación de la línea de crédito no es suficiente para cumplir con las acciones que los derechos de las personas discapacitadas demandan del Estado, pues además de la creación de la política, ésta debe estar diseñada para responder en cada una de sus etapas de forma adecuada a las necesidades especiales de esta población.

Aquí es donde radica el problema del mecanismo de condonación de la deuda. Por una parte, no existe una norma especial que regule los eventos en los cuales puede condonarse el préstamo otorgado en la línea especial de personas con discapacidad. Así que la norma aplicable es la regla general que contempla las condiciones de condonación de todos los beneficiarios de créditos educativos del ICETEX. Pero, por otra parte, las causales existentes de condonación no tienen en cuenta la situación de las personas con discapacidad. De acuerdo con el reglamento, fuera de ciertos casos especiales de artistas o medicina o comunidades indígenas, la condonación puede ocurrir por dos razones: invalidez sobreviniente o muerte del deudor principal. Como puede advertirse, esta causal de invalidez sí está ligada a la pérdida de la capacidad laboral certificada mediante el dictamen de la junta correspondiente. Por eso podría sostenerse que tiene como propósito proteger a las personas que venían pagando su crédito pero que, por haber sufrido una situación fortuita, perdieron las habilidades necesarias para vincularse a un trabajo formal.

Sin embargo, la norma no tiene en cuenta que algunas personas que adquirieron el crédito en la línea especial para discapacidad, lo obtuvieron estando ya en una situación de discapacidad que, como en el caso de Edwin Lancheros, está acompañada de la declaración de la pérdida de la capacidad laboral. Como no se trata de una situación sobreviniente y ya se ha aportado el dictamen de invalidez, una interpretación literal y estricta hace imposible aplicarles la causal de invalidez. Pero esa interpretación del acuerdo desconoce así que para algunos tipos de discapacidad es posible que las condiciones médicas de la persona se agraven al punto de no poder continuar pagando el crédito adquirido para estudiar. El efecto inmediato de la aplicación mecánica de estas normas es que para quienes son beneficiarios de la línea de crédito especial, solo hay una causal de condonación (la muerte del beneficiario), mientras que para las demás personas hay además otra causal, que es la invalidez sobreviniente del beneficiario. Esa situación entraña una desigualdad en la condonación que afecta a las personas con discapacidad, pues también ellas pueden sufrir eventos sobrevinientes que les impidan pagar el crédito.

Esta política, según esa interpretación literal, termina careciendo de ajustes razonables en la condonación, lo cual impide el cumplimiento a cabalidad de la obligación del Estado de garantizar el componente de acceso económico de la educación de las personas con discapacidad. Si la política de financiación de la educación superior para personas con discapacidad existente carece de ajustes razonables en cualquiera de las etapas que la

conforman, se convierte en una política que alberga discriminaciones a la hora de superar la barrera de la falta de dinero. Si bien la política no considera la discapacidad como un obstáculo para acceder a los recursos económicos necesarios para la educación superior, luego sí se convierte en un obstáculo para gozar en igualdad de condiciones de la política de financiación. Por esta vía, desconoce el artículo 13 de la Constitución que prevé el principio de no discriminación, y el artículo 69 que exige al Estado facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.

Podría argumentarse que esa interpretación de las condiciones de condonación afecta solo de forma indirecta el acceso a la educación superior de las personas con discapacidad, ya que lo realmente importante es que puedan ingresar por primera vez a cursar estudios superiores. No obstante, una de las principales barreras para acceder a la educación superior es justamente la falta de recursos económicos, y en buena medida, la decisión de acceder a un crédito educativo para superar esta barrera depende de las condiciones en las que se contrae la obligación financiera en el mediano y largo plazo. Así, las tasas de interés, los requisitos académicos, las calidades de los deudores solidarios y, sobre todo, las posibilidades de condonación, son condiciones que determinan la decisión de un estudiante de solicitar un crédito educativo o abstenerse de ingresar a la educación superior, pese a tener los méritos para ello. En consecuencia, se desincentiva el acceso de las personas con discapacidad a los programas de financiación porque no tiene ajustes para sus necesidades y, por el contrario, puede resultarles desfavorables de acuerdo con el tipo de discapacidad.

Adicionalmente, tal como está planteada la mencionada política, interpretada en esa forma, afecta de manera desproporcionada a las personas con discapacidad, pues no tienen la posibilidad de acceder a ningún mecanismo de condonación de la deuda cuando las condiciones médicas que ya habían acreditado se agravan. Así, la política es en un principio favorable para las personas con discapacidad, pero su ausencia de ajustes mínimos acaba generándoles costos y riesgos que son mayores que los sobrellevados por las personas que no tienen problemas de discapacidad.

Por todo lo anterior, solicitamos a la Corte que deje de lado una interpretación literal del artículo 44 del Acuerdo 029 de 2007 que dispone que para condonar la deuda debe demostrarse la invalidez como un hecho sobreviniente, debido a que esa interpretación desconoce las normas constitucionales que consagran el principio de no discriminación (art. 13 C.P) y el derecho a la educación superior (art. 67 y 69 C.P). En su lugar, la Corte debe ordenar al ICETEX que interprete esa causal tomando en consideración la especial protección de las personas con discapacidad. Por consiguiente, la interpretación conforme a la Constitución de esa causal admite la posibilidad de que la situación de discapacidad de una persona beneficiaria de un crédito pueda agravarse ulteriormente, al punto de afectar su capacidad laboral o de terminar los estudios, y que en tal hipótesis, ese agravamiento de la discapacidad debe entenderse como una incapacidad sobreviniente que permite condonar

la deuda. El ICETEX está entonces en la obligación constitucional de desechar una interpretación literal de esta causal que en este caso y en casos semejantes tienen efectos discriminatorios e inconstitucionales. Y por ende el ICETEX debe examinar la condición sobreviniente de Edwin Lancheros y si su deterioro en la salud es suficiente para concluir que no puede costear la deuda. También consideramos oportuno que la Corte Constitucional ordene al ICETEX una revisión integral de sus políticas de promoción de acceso a la educación de personas con discapacidad, y haga los ajustes razonables correspondientes en la normatividad relativa a la condonación de los créditos.

Nótese que no se trata de exigir al Estado el cumplimiento inmediato de una obligación progresiva en materia del derecho a la educación superior, lo que pudiera significar una injerencia en el ámbito del legislador que desconociera el principio democrático y el ordenamiento del gasto. La vulneración de los derechos de Edwin Lancheros tiene que ver con la ausencia de ajustes razonables en las normas de condonación que regulan la política de créditos educativos ya existente para las personas en condición de discapacidad. Se trata entonces de que la Corte ordene la aplicación del principio de no discriminación de las personas con discapacidad en una política pública que ha alcanzado ya algún nivel de garantía del acceso a la educación superior de las personas con discapacidad.

De los Honorables Magistrados,

Rodrigo Uprimny Yepes  
Director  
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y  
Sociedad –Dejusticia-

Paula Rangel Garzón  
Investigadora  
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y  
Sociedad –Dejusticia-

Miguel Emilio La Rota  
Investigador  
Centro de Estudios de Derecho, Justicia y  
Sociedad –Dejusticia-