



## COMUNICADO 35

Septiembre 16 de 2021

### Sentencia C-315/21

M.P. Cristina Pardo Schlesinger

Expediente: D-14091

Norma acusada: Ley 1955 de 2019, artículo 183 (parcial)

**LA CORTE CONSTITUCIONAL DECLARÓ LA EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA DE LA EXPRESIÓN “EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL ESTABLECERÁ LOS MECANISMOS DE DISTRIBUCIÓN DE ESTOS RECURSOS, CON CRITERIOS DE EQUIDAD Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL, ENTRE OTROS”, CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 183 (PARCIAL) DE LA LEY 1955 DE 2019, «[P]OR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022. “PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD”».**

### 1. Norma demandada

#### LEY 1955 DE 2019

Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo  
2019

Por el cual se expide el Plan Nacional de  
Desarrollo 2018-2022.

“Pacto por Colombia, Pacto por la  
Equidad”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[...]

#### SECCIÓN III.

PACTO POR LA EQUIDAD: POLÍTICA SOCIAL  
MODERNA CENTRADA EN LA FAMILIA,  
EFICIENTE, DE CALIDAD Y CONECTADA A  
MERCADOS.

#### SUBSECCIÓN 1.

EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN.

**ARTÍCULO 183. FORTALECIMIENTO FINANCIERO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICA.** La Ley Anual de Presupuesto para 2020 asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4 puntos a los recursos de transferencia ordinaria. La Ley Anual de Presupuesto para 2021 asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4,5 puntos a los recursos de transferencia ordinaria. La Ley Anual de Presupuesto para 2022 asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4,65 puntos a los recursos de transferencia ordinaria. **El Ministerio de Educación Nacional establecerá los mecanismos de**

**distribución de estos recursos, con criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros.**

La Nación asignará recursos de funcionamiento del Presupuesto General de la Nación a todas las Instituciones de Educación Superior que son establecimientos públicos del orden territorial. Para ello el Ministerio de Educación Nacional establecerá anualmente con estas instituciones, el mecanismo de inversión en los presupuestos institucionales.

La Nación financiará proyectos de inversión de las Instituciones de Educación Superior Públicas los cuales no harán parte de la base presupuestal, que incluyen saneamiento de pasivos y aportes adicionales de inversión.

Estos programas incluirán medidas orientadas al pago de acreencias laborales, reestructuración y saneamiento de pasivos, adquisición de cartera, y estarán precedidos del estudio que realizará cada Institución de Educación Superior Pública, el cual deberá

ser validado por el Ministerio de Educación Nacional.

Los recursos adicionales para inversión también se podrán destinar para el mejoramiento de la calidad de las Instituciones de Educación Superior Públicas, de acuerdo con las líneas definidas por el Ministerio de Educación Nacional.

El Gobierno nacional adelantará un proceso de revisión integral de fuentes y usos de los recursos de las Instituciones de Educación Superior Públicas con miras a plantear una reforma al esquema de financiación de las mismas, que permita la garantía de su financiación y sostenibilidad en el mediano y largo plazo.

## 2. Decisión

Declarar la **EXEQUIBILIDAD** condicionada de la expresión “El Ministerio de Educación Nacional establecerá los mecanismos de distribución de estos recursos, con criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros”, contenida en el artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, “[p]or el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”, en el entendido según el cual los criterios de “equidad y fortalecimiento institucional, entre otros”, son aquellos a que se refiere el documento de las Bases del Plan de Desarrollo 2018-2022, concretamente aquellas incluidas en el “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”, línea “Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos”, Objetivo 5 “Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad”.

## 3. Síntesis de los fundamentos

El artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 autorizó la apropiación, mediante la ley anual de presupuesto, de recursos adicionales para el financiamiento de las IESP,

en cumplimiento de lo acordado entre el Gobierno nacional y los representantes de estudiantes y profesores de IESP, en el marco de la Mesa de Diálogo creada en el 2018 para atender a las inconformidades de dicha comunidad. La Sala estudió la demanda presentada en contra de la expresión «[e]l Ministerio de Educación Nacional establecerá los mecanismos de distribución de estos recursos, con criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros», contenida en el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, por la vulneración del principio de reserva de ley (artículos 67, 150.23 y 365 de la Constitución Política). Para resolver el problema jurídico propuesto, la Sala reiteró su jurisprudencia sobre el principio de reserva de ley, en general, y respecto de la reserva de ley en servicios públicos y en materia educativa, en particular. Posteriormente, expuso los principales aportes que efectúa la Nación a las IESP y explicó el contenido del artículo 183 de la Ley 1955 de 2019.

La Sala concluyó que, en virtud de los artículos 67, 150.23 y 365 de la Constitución Política, existe reserva de ley respecto de la definición de los mecanismos de distribución de los recursos que aporta la Nación para el financiamiento de las IESP. Esto por cuanto dichos recursos son determinantes para la adecuada prestación del servicio público de educación superior por parte de instituciones públicas, en los términos previstos por el artículo 67 constitucional. Esta conclusión también tiene sustento jurisprudencial, en particular en la Sentencia C-926 de 2005 en la cual la Corte sostuvo que existe reserva de ley sobre la definición de los procedimientos y criterios para distribuir recursos de la Nación entre universidades oficiales.

En este sentido, la Sala consideró que la expresión demandada aisladamente considerada no satisface las exigencias del principio de reserva de ley, debido a que el legislador no definió en su propio texto los mecanismos para la distribución de los recursos entre las IESP y tampoco señaló criterios claros y determinados de distribución de los mismos. En cambio, la disposición menciona criterios en extremo vagos e indeterminados que no tienen contenido normativo propio y, por tanto, no tienen la capacidad de dirigir al ejecutivo en sentido específico, al ejercer su potestad reglamentaria. No obstante, la Corte reparó en que se trata de una norma recogida en la Ley del Plan de Desarrollo Económico 2028-2022. En ese sentido, para establecer el verdadero alcance de tales mecanismos y criterios de distribución es imprescindible acudir al documento de las Bases del Plan correspondiente, concretamente aquellas incluidas en el “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados”, línea “Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos”, Objetivo 5 “Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad”, puntos 1) Fortalecimiento de la educación superior pública, 2) Financiación de la educación superior, 3)

Gradualidad en la gratuidad en el acceso a educación superior para población vulnerable, 4) Reconocimiento de la excelencia académica, 5) Cierre de brechas regionales y urbano-rurales, 6) Educación virtual 7) Fortalecimiento del sistema de aseguramiento de la calidad, 8) Formación de capital humano de alto nivel.

En virtud de lo anterior, se condicionó la exequibilidad de la expresión demandada, en el sentido según el cual los criterios de “equidad y fortalecimiento institucional, entre otros”, son aquellos a que se refiere el documento de las Bases del Plan de Desarrollo 2018-2022, en los apartes mencionados anteriormente.

#### 4. Aclaración de voto

El Magistrado **JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR** presentó aclaración de voto. Señaló que comparte la decisión de declarar la exequibilidad del artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, que prevé la asignación a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Públicas (IESP) de incrementos del IPC más 4.50 y 4.65 puntos para los años 2020 a 2022, en lo que hace relación a la facultad otorgada al Ministerio de Educación Nacional para establecer los mecanismos de distribución de estos recursos, con criterios de equidad y fortalecimiento institucional entre otros, porque con ella, no se viola el principio de reserva de ley.

Se trata, dijo, de una norma que guarda relación con la financiación de las instituciones de educación superior en la cual la Ley sí señaló los criterios con sujeción a los cuales el Ministerio de Educación establece, como ya lo ha hecho, los mecanismos de distribución de esos recursos, esto es, los criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros, cuyo contenido y alcance están definidos en los programas y proyectos de inversión pública contenidos en la Ley 1955 de 2019 que contiene el Plan Nacional de Inversiones y en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo que forman parte de aquella por expreso mandato contenido en su artículo 2.

En efecto, al explicar el objetivo 5, “Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad”, se señala que el Ministerio de Educación Nacional se ha propuesto fortalecer la educación superior pública, revisar los esquemas de financiación de la educación superior, incrementar el número de beneficiarios de acceso a la educación superior con un énfasis en equidad, construir nuevas rutas de excelencia y fortalecer las ya existentes, contribuir al cierre de brechas regionales y urbano-rurales, fomentar la educación virtual, fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad y formar capital humano

de alto nivel, para lo cual, las principales apuestas comprenden el fortalecimiento de la educación superior pública mediante la asignación a las IES públicas de recursos adicionales al incremento del IPC y recursos adicionales de inversión bajo una senda de sostenibilidad y responsabilidad fiscal.

En todo caso, dijo, la norma examinada no regula la prestación del servicio público de educación en los términos a que se refieren los artículos 67 a 69 y 150 numeral 3 de la Constitución Política, conforme a los cuales, la educación, como servicio público, está sometida a la cláusula general de competencia y al principio de reserva de ley.

La norma examinada, señaló, se refiere a la financiación de las instituciones de educación superior cuyo parámetro de análisis está contenido en otras normas constitucionales. Si se trata de incrementos del IPC más 4.50 y 4.65 puntos para los años 2020 a 2022, con cargo al Presupuesto General de la Nación ordenados por la Ley del Plan Nacional de Inversiones Públicas, como ocurre en este caso, ellos deben examinarse a la luz de lo previsto en los artículos 339, 341 y 346 de la Constitución, con sujeción a los cuales la misma ley que contiene el Plan Nacional de Inversiones Públicas a través de sus normas instrumentales fija los criterios de distribución; si se tratara de normas relacionadas con la financiación con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP, ellas deben ser examinadas conforme a los parámetros previstos en los artículos 356 y 357 de la Constitución, con sujeción a los cuales la ley fija los criterios de distribución, como ocurre con el artículo 16 de la Ley 715 de 2001; y, si se tratara de normas relacionadas con la financiación con cargo a los recursos provenientes de rentas obtenidas por la explotación de monopolios con arbitrio rentístico, ellas deben ser analizadas conforme a los parámetros previstos en el artículo 336 de la Constitución Política y con sujeción a los cuales la ley debe fijar igualmente los criterios de distribución.

De conformidad con lo anterior, es que la Corte Constitucional ha precisado que los criterios de distribución de recursos de financiación entre las IESP deben ser determinados por el Legislador, como lo señaló v.gr., en la Sentencia C-926 de 2005, en la que se determinó que el artículo 84 de la Ley 812 de 2003, vulneró el principio de reserva de ley porque él no fijó los criterios de distribución sino que los defirió a la concertación que se hiciera con los rectores de las universidades públicas para la distribución de máximo el 12% de los aportes a la Nación a las IESP. En dicha Sentencia C-926 de 2005, la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 84 (parcial) de la Ley 812 de 2003, por el cual se había adoptado un sistema de concertación con los rectores de las universidades públicas para la redistribución de máximo el 12% de los aportes de la Nación a las IESP. En esa oportunidad, la Corte declaró inexecutable la segunda parte del primer inciso del

citado artículo por cuanto, dijo, el legislador no puede ceder o autorizar al Gobierno nacional para concertar con los rectores de las universidades públicas los indicadores de gestión para la distribución de recursos que la Nación transfiere, independientemente si son de la base presupuestal o adicionales, puesto que solo el legislador puede establecer los criterios y procedimientos para distribuir los recursos que la Nación transfiere a las universidades.

Ahora, en el caso concreto examinado, previsto en el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, atendiendo el principio de reserva de ley, sí se fijaron los criterios de distribución, cuyo alcance debe observarse a la luz de la misma Ley del Plan Nacional de Inversiones y de sus Bases que forman parte de ella, razón por la cual esa norma se ajusta a la Constitución Política y debía declararse exequible como lo dispuso la Corte, incluido su condicionamiento, para que tales criterios se interpreten y apliquen de conformidad con los programas y objetivos contenidos en la misma Ley del Plan Nacional de Inversiones y las Bases del Plan que forman parte de ella.