

RV: Demanda de inconstitucionalidad - Ley 2276 de 2022

Secretaria1 Corte Constitucional <secretaria1@corteconstitucional.gov.co>

Vie 14/04/2023 12:42

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

 3 archivos adjuntos (15 MB)

Demanda Ley 2276 de 2022.docx; Demanda Ley 2276 de 2022.pdf; Demanda Ley 2276 de 2022 (con presentación personal).pdf;

De: Secretaria2 Corte Constitucional <secretaria2@corteconstitucional.gov.co>**Enviado:** viernes, 14 de abril de 2023 12:33**Para:** Secretaria1 Corte Constitucional <secretaria1@corteconstitucional.gov.co>**Asunto:** RV: Demanda de inconstitucionalidad - Ley 2276 de 2022

De: yefferson duenas <yduenas@gmail.com>**Enviados:** viernes, 14 de abril de 2023 12:31:56 (UTC-05:00) Bogota, Lima, Quito, Rio Branco**Para:** Secretaria1 Corte Constitucional <secretaria1@corteconstitucional.gov.co>; Secretaria2 Corte Constitucional <secretaria2@corteconstitucional.gov.co>; Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>; secretaria4 corte constitucional <secretaria4@corteconstitucional.gov.co>; info@duenasgomez.com <info@duenasgomez.com>; yduenas@gmail.com <yduenas@gmail.com>**Asunto:** Demanda de inconstitucionalidad - Ley 2276 de 2022

Bogotá D.C., 14 de abril de 2023.

Honorable Magistradas y Magistrados:

CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA

(REPARTO)

Ciudad.

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”, incorporado a la Ley 2276 de 2022 mediante el artículo 77 de la misma.

Respetuoso saludo.

YEFFERSON MAURICIO DUEÑAS GÓMEZ, en mi condición de ciudadano, identificado como aparece al pie de mi firma, con fundamento en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Carta Política, presento demanda de inconstitucionalidad contra el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”, incorporado mediante el artículo 77 de la Ley 2276 de 2022, “POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY

DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023”.

En archivos adjuntos se remite la demanda (formatos word y pdf) con la constancia de presentación personal, que acredita mi condición de ciudadano.

Por favor acusar recibo e impartir el trámite de rigor.

Con dicciones de comedimiento,

Yefferson M. Dueñas G.

Abogado - Consultor

www.duenasgomez.com

Carrera 14 No. 93B-29, of. 305, Bogotá (Col.)

Teléfono: +57(1) 6456965

Celular: +57 3132846540

Bogotá D.C., 14 de abril de 2023.

Honorables Magistradas y Magistrados:
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
(REPARTO)
Ciudad.

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”, incorporado a la Ley 2276 de 2022 mediante el artículo 77 de la misma.

Respetuoso saludo.

YEFFERSON MAURICIO DUEÑAS GÓMEZ, en mi condición de ciudadano, identificado como aparece al pie de mi firma, con fundamento en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Carta Política, presento demanda de inconstitucionalidad contra el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”, incorporado mediante el artículo 77 de la Ley 2276 de 2022, “POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023”.

1. SÍNTESIS DE LA DEMANDA

De tiempo atrás el Congreso de la República venía apropiando los recursos destinados a funcionamiento e inversión de las Universidades Públicas en la partida presupuestal correspondiente al Ministerio de Educación Nacional, aun cuando aquellas son entes autónomos según lo dispone el artículo 69 de la Carta Política. En la sentencia C-346 de 2021 la Corte Constitucional determinó que esa fórmula de apropiación presupuestal vulnera la autonomía universitaria y fijó las reglas que el Legislador debe seguir al asignar recursos para las Instituciones de Educación Superior Pública:

“159. En síntesis, para la apropiación de los recursos que la Nación destina a las universidades oficiales en la ley anual de presupuesto, el Legislador deberá aplicar análogicamente los artículos 11 (literal b) y 36 del EOP. Por ello, el presupuesto global de las universidades públicas deberá tener una sección independiente, en la que se determinen los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión para todas ellas. El detalle del gasto para cada una de las 33 universidades oficiales del país deberá estar contenido en un anexo que formará parte de la ley de apropiaciones. Este deberá ser presentado con el proyecto de ley por el Gobierno nacional ante el Congreso de la República para su aprobación.”

El Presupuesto General de la Nación del año 2022 estaba en trámite para cuando se profirió la sentencia C-346 de 2021, por lo que la Corte Constitucional dispuso que las

reglas previamente señaladas aplicaran para la elaboración del Presupuesto General de la Nación del año 2023 en adelante.

El 29 de julio de 2022 el Gobierno Nacional radicó ante el Congreso de la República el proyecto de ley No. 88 de 2022 Cámara, “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2023”, el cual incluía una sección presupuestal independiente para apropiar los recursos destinados a funcionamiento e inversión de las Universidades oficiales. Junto con el proyecto de ley se radicó el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”, que detalla cómo se distribuyen dichos recursos. El proyecto fue aprobado y corresponde a la Ley 2276 de 2022, cuyo artículo 77 señala el objeto de la nueva sección presupuestal y prevé que el mentado anexo es parte integral del Presupuesto General de la Nación del año 2023, por lo que tiene la naturaleza jurídica de una disposición de rango legal. De esa manera se habría dado cumplimiento a la sentencia C-346 de 2021.

No obstante, al revisar el detalle de gastos contenido en el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”, se evidencia que el Congreso de la República apropió recursos para financiar los gastos de funcionamiento e inversión de las Universidades Públicas del orden nacional, pero no hizo lo mismo en el caso de las del orden territorial, a quienes solo les asignó recursos para financiar sus gastos de funcionamiento y no les asignó recursos para inversión. Esta decisión desconoce los artículos 13, 67 y 69 de la Carta Política por dos razones:

(i) El artículo 67 de la Constitución ordena a la Nación financiar los servicios educativos estatales sin distinguir el orden al que pertenecen, ni el tipo de gasto, lo que además garantiza el mandato de igualdad (art. 13 CP). En materia de educación superior pública, esto significa que debe contribuir a sufragar los gastos de funcionamiento y de inversión tanto de las Universidades oficiales del orden nacional como de las del orden territorial. No obstante, en el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas” el Legislador determinó que la Nación solo financiaría los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden nacional, excluyendo a las del orden territorial. Lo anterior desconoce la regla prevista en el artículo 67 de la Carta Política, así como el derecho a la igualdad (art. 13 CP) de las Instituciones de Educación Superior del orden territorial.

(ii) El artículo 69 de la Constitución reconoce que todas las Universidades, sin importar el orden al que pertenezcan, son autónomas presupuestal y administrativamente. Pero para el ejercicio de dicha autonomía, es indispensable que las Instituciones de Educación Superior Pública tengan recursos, pues de otro modo no podrán materializar tales garantías. En el caso concreto, encontramos que el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas” no ordenó a la Nación transferirle recursos para gastos de inversión a las Universidades Públicas del orden territorial, aun cuando tienen derecho a ellos, cercenándoles la posibilidad de ejercer su autonomía.



presupuestal y administrativa respecto de dichos recursos, lo cual vulnera el artículo 69 Superior.

Por lo anterior, se solicita a la Corte Constitucional que declare inexecutable el "Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas". A lo largo de la presente demanda se desarrollan los argumentos antes expuestos.

2. NORMA DEMANDADA

El artículo 77 de la Ley 2276 de 2022, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial número 52.233 del 29 de noviembre de 2022, dispone:

*"LEY 2276 DE 2022
(Noviembre 29)*

*POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE
CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1 DE ENERO
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 77. CREACIÓN SECCIÓN PRESUPUESTAL ENTES AUTÓNOMOS UNIVERSITARIOS ESTATALES - UNIVERSIDADES PÚBLICAS. *En cumplimiento de la sentencia C-346 de 2021 proferida por la Corte Constitucional, las apropiaciones presupuestales se asignan en la sección presupuestal 2257 denominada "Entes autónomos universitarios estatales - Universidades Públicas", en la cual se incorporan los montos totales de gastos de funcionamiento e inversión que la Nación transfiere a cada uno de estos entes autónomos. El gasto de funcionamiento e inversión de cada universidad está contenido en el anexo que forma parte de la presente ley.*

En el caso de los recursos de inversión de que trata el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, cada ente autónomo universidad pública deberá tener registrado un proyecto de inversión en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional -BPIN.

PARÁGRAFO. *En el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación dentro de la sección presupuestal "Entes autónomos universitarios estatales - Universidades Públicas", cada Universidad se identificará como una unidad ejecutora solo para lo relacionado con la gestión presupuestal del giro de dichos recursos y realizará el registro de su ejecución presupuestal en el Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF Nación para la transferencia de los recursos a sus tesorerías, para lo cual se garantizará el PAC sin necesidad de solicitud, atendiendo a la respectiva autonomía presupuestal sin que por ello sean considerados como establecimientos públicos.*

Si hay lugar a ajustes en la liquidación de los aportes de la Nación en cada unidad ejecutora, éstos se realizarán en el presupuesto de la vigencia siguiente.

Lo previsto en este artículo solo aplicará en lo relacionado con la gestión presupuestal del gasto para el giro de dichos recursos, sin perjuicio de la autonomía universitaria para planear, programar, apropiar, ejecutar y modificar sus presupuestos.”

De acuerdo con el apartado subrayado, este artículo incorpora a la Ley 2276 de 2022 el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”, documento radicado junto con el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación del año 2023, como consta en la Gaceta del Congreso número 915 de 2022. En él se precisan los recursos para gastos de funcionamiento e inversión que el Congreso de la República aprobó para cada Universidad Pública del país, como lo ordenó la sentencia C-346 de 2021, de modo que estamos ante una disposición de rango legal susceptible de control por parte de la Corte Constitucional.

3. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

El “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”, incorporado a la Ley 2276 de 2022 mediante el artículo 77 de la misma, desconoce los artículos 13, 67 y 69 de la Carta Política.

4. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

El “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”, incorporado a la Ley 2276 de 2022 mediante el artículo 77 de la misma, es inconstitucional porque vulnera los artículos 13, 67 y 69 de la Constitución. Para sustentar lo anterior, se formulan dos (2) cargos de inconstitucionalidad:

A. CARGO PRIMERO. La disposición acusada desconoce los artículos 13 y 67 de la Constitución porque destinó recursos para financiar los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden nacional, pero no lo hizo para las del orden territorial.

B. CARGO SEGUNDO. La disposición acusada desconoce el artículo 69 de la Carta Política porque impide que las Universidades Públicas del orden territorial administren autónomamente recursos que la Nación debe transferirles.

En las siguientes líneas explico en detalle cada uno de los cargos enunciados.



4.1 CARGO PRIMERO. LA DISPOSICIÓN ACUSADA DESCONOCE LOS ARTÍCULOS 13 Y 67 DE LA CONSTITUCIÓN PORQUE DESTINÓ RECURSOS PARA FINANCIAR LOS GASTOS DE INVERSIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL, PERO NO LO HIZO PARA LAS DEL ORDEN TERRITORIAL

De acuerdo con el artículo 69 de la Carta Política, las Universidades Públicas hacen parte de una sola categoría en tanto órganos autónomos del Estado. Lo que sucede es que, para efectos administrativos, se dividen en Universidades Públicas del orden nacional y del orden territorial dependiendo de quién las haya creado (Congreso de la República, Asamblea o Concejo). De cualquier modo, es importante advertir que el artículo 67 de la Constitución ordena a la Nación financiar los “servicios educativos estatales” sin distinguir (i) el nivel al que pertenezcan dichos servicios -nacional, departamental, distrital o municipal- ni (ii) el tipo de gasto -funcionamiento o inversión- por sufragar. Así las cosas, aplicado lo anterior a la educación superior pública, se concluye que la Nación debe aportar recursos para sufragar los gastos de funcionamiento **y de inversión de todas las Universidades Públicas, sin importar el orden al que pertenezcan**. De esa manera no solo se garantiza la participación del Estado en la financiación de la educación superior pública (art. 67 CP), sino la igualdad (entendida como que todas tienen derecho a recibir recursos por parte de la Nación para sus gastos) entre todas las instituciones que la prestan (art. 13 CP).

No proceder de la manera descrita vulnera tanto el derecho a la igualdad, previsto en el artículo 13 Superior, como el mandato dado por el Constituyente a la Nación en el artículo 67 de la Carta Política; y eso es precisamente lo que sucede en el presente caso. En efecto, en el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas” el Congreso de la República determinó que, en el año 2023, la Nación aportaría recursos para los gastos de funcionamiento y de inversión de las Universidades Públicas del orden nacional, **pero en el caso de Universidades Públicas del orden territorial solo financiaría sus gastos de funcionamiento**. Dicho trato diferencial desconoce que el mandato del artículo 67 Superior no contiene ninguna distinción, y además no se funda en un principio de razón suficiente, lo que implica el quebranto del artículo 13 de la Carta Política. A continuación desarrollo los argumentos que sustentan esta conclusión.

4.1.1 El derecho a la igualdad de acuerdo con la jurisprudencia constitucional

El artículo 13 de la Carta Política consagra el derecho a la igualdad en los siguientes términos:

“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional, familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.



El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el primer inciso del artículo 13 Superior reconoce la dimensión formal de la igualdad, mientras que el segundo y el tercer inciso son muestra de su dimensión material. La sentencia C-433 de 2021¹ lo explica así:

“74. El principio de igualdad tiene dos dimensiones: formal y material. En la primera (art. 13.1 CP), el principio de igualdad implica que el Estado debe otorgar a los individuos un trato igual ‘ante la ley’ y ‘en la ley’. Esto implica que la ley debe ser aplicada ‘de forma universal, para todos los destinatarios de la clase cobijada por la norma, en presencia del respectivo supuesto de hecho’. En la dimensión formal del principio de igualdad se inscribe la prohibición de discriminación ‘basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política’. En la segunda (art. 13.2 y 13.3 CP), el principio de igualdad obliga al Estado a promover las condiciones necesarias para que la igualdad sea real y efectiva. A la luz de la dimensión material, el Estado debe implementar políticas ‘destinadas a beneficiar a grupos discriminados o marginados de manera sistemática o histórica, a través de prestaciones concretas o cambios en el diseño institucional (acciones afirmativas)’. En estos términos, el principio de igualdad exige que los derechos, los privilegios, los deberes y las cargas, se distribuyan de manera justa y equitativa entre los individuos.”

Además de ello, es preciso tener en cuenta que la igualdad es de naturaleza relacional, lo cual quiere decir que su aplicación “*presupone una comparación entre personas, grupos de personas o supuestos, a partir de un determinado criterio de comparación*”². Partiendo de esa base, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el artículo 13 de la Carta Política impone cuatro mandatos específicos, a saber:

“Del alcance del principio de igualdad que la doctrina y la jurisprudencia se han esforzado en precisar, se desprenden dos normas que vinculan a los poderes públicos: por una parte un mandamiento de tratamiento igual que obliga a dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no existan razones suficientes para otorgarles un trato diferente al igual que un mandato de tratamiento desigual que obliga a las autoridades públicas a diferenciar entre situaciones diferentes. Estos dos contenidos iniciales del principio de igualdad pueden a su vez ser descompuestos en cuatro mandatos: (i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un

¹ En ella la Corte Constitucional estudió una demanda contra los artículos 12 (parcial) y 26 (parcial) de la Ley 1861 de 2017 porque eximió a miembros de las comunidades indígenas de la prestación del servicio militar sin brindar el mismo trato a miembros de comunidades negras, aun cuando ambos son grupos étnicos.

² Corte Constitucional, sentencia C-433 de 2021.

mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes.” (Subrayado fuera de texto).

También debe tenerse en cuenta que en caso de establecerse un trato diferenciado, este ha de atender a un “principio de razón suficiente, es decir, la exigencia de que las autoridades basen sus decisiones en motivos constitucionalmente válidos y no en la arbitrariedad o el capricho”³.

Finalmente, resta por decir que la Corte Constitucional ha construido un método para evaluar la posible vulneración del artículo 13 Superior que consiste en lo siguiente: “(i) determinar cuál es el criterio de comparación (patrón de igualdad o tertium comparationis), pues antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes en primer lugar debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) debe definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles; y, (iii) debe averiguar si el tratamiento distinto está constitucionalmente justificado, eso es, si las situaciones objeto de comparación, desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual”⁴. Las tres cargas enunciadas deben ser cumplidas por el demandante y así se hará en el punto 4.1.3 del presente escrito.

4.1.2 Las reglas de financiación de las Universidades Públicas por parte de la Nación

El artículo 67 de la Carta Política define a la educación como un derecho de toda persona y, a su vez, como un servicio público con función social. Con base en esa premisa, el Constituyente ordenó a la Nación concurrir en la financiación de los servicios educativos estatales -sin distinción alguna- y en los términos que dijera la Constitución y la ley:

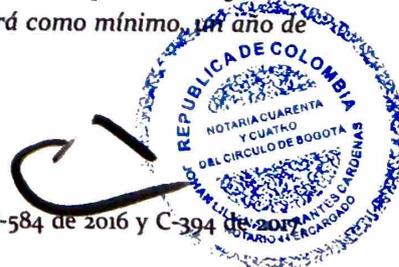
“Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

³ Corte Constitucional, sentencia T-091 de 2018.

⁴ Sentencia C-635 de 2012. Reiterada en las sentencias C-834 de 2013, C-584 de 2016 y C-394 de 2017 entre muchas otras.



La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley. (Subrayado fuera de texto).

Para el caso de las Universidades oficiales, ese mandato fue desarrollado en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, según el cual la Nación debe transferir a las Instituciones de Educación Superior Pública recursos para financiar sus gastos de funcionamiento e inversión. De su interpretación literal se concluye inequívocamente que la transferencia se debe realizar a las instituciones del orden nacional y del orden territorial sin distinción alguna:

“Artículo 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.

***Parágrafo.** En todo caso la Nación y las entidades territoriales podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el financiamiento de infraestructura de universidades públicas, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo.”* (Subrayado fuera de texto).

La Corte Constitucional, al interpretar el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, también ha entendido que la Nación debe girar fondos para sufragar los gastos de funcionamiento e inversión de las Universidades Públicas con independencia del orden al que pertenezcan. Así lo hizo, por ejemplo, en la sentencia C-926 de 2005:

“Conforme a lo contemplado en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 los presupuestos de las universidades públicas -que pueden ser nacionales o territoriales- están constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propios de cada institución. No obstante, a pesar de recibir dineros públicos, su presupuesto es independiente del presupuesto nacional o del de las entidades territoriales. Ello es una consecuencia directa de la autonomía universitaria garantizada en la Carta Política. El mismo artículo

86 previó una fórmula para lograr que dichos aportes mantengan su valor constante.”
(Subrayado fuera de texto).

Esto mismo fue reiterado en la sentencia C-127 de 2019, que estudió una demanda de inconstitucionalidad contra la Sección 2201 (parcial) del artículo 3º de la Ley 1815 de 2016 por la presunta vulneración del artículo 69 de la Constitución (autonomía universitaria), en la cual sostuvo:

“De manera especial, los artículos 57, 65, 69, y 84 al 87 de la Ley de Educación 30 de 1992 regulan los aspectos relacionados con la elaboración, aprobación y manejo del presupuesto de las universidades públicas determinando, entre otros aspectos, los aportes y rentas que constituyen los presupuestos de las universidades, incluyendo los del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión.”

El artículo 86 de la citada Ley 30 de 1992 establece que los presupuestos de las universidades públicas pueden ser nacionales o territoriales, están constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propios de cada institución.” (Subrayado fuera de texto).

La sentencia C-380 de 2019, que aceptó las objeciones presidenciales contra el proyecto de ley que transformaba a la Universidad de La Guajira en una Universidad oficial del orden nacional, es aún más precisa al respecto. De su lectura se desprende que las Instituciones de Educación Pública tienen derecho a recibir financiación de: (i) la Nación para gastos de funcionamiento e inversión, sin importar el orden al que pertenezcan; y (ii) las entidades territoriales “*si se trata de universidades del orden departamental, distrital o municipal*”:

“4.2 En línea con lo anterior, y como reconocimiento a la garantía constitucional de la autonomía territorial, el artículo 58 de la Ley 30 de 1993, «Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior», dispone que la creación de universidades estatales u oficiales y demás instituciones de educación superior del orden nacional corresponde al Congreso, del orden departamental a las asambleas departamentales, y del orden distrital y municipal a los concejos distritales o municipales, según el caso.

Por esta razón, el artículo 86 ejusdem, que regula el financiamiento a la oferta de educación superior, advierte que los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de las entidades territoriales –si se trata de universidades del orden departamental, distrital o municipal– y por los recursos y rentas propias de cada institución.” (Subrayado fuera de texto).

En aras de cumplir el mandato constitucional, desarrollado por el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, es necesario que el Presupuesto General de la Nación tenga una partida presupuestal destinada a financiar los gastos de funcionamiento e inversión de las 33 Universidades Públicas del país. Dicha exigencia fue recogida por la Corte Constitucional en la sentencia C-346 de 2021, que fijó las reglas de apropiación de



recursos de las Instituciones de Educación Superior Pública en el Presupuesto General de la Nación:

“159. En síntesis, para la apropiación de los recursos que la Nación destina a las universidades oficiales en la ley anual de presupuesto, el Legislador deberá aplicar analógicamente los artículos 11 (literal b) y 36 del EOP. Por ello, el presupuesto global de las universidades públicas deberá tener una sección independiente, en la que se determinen los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión para todas ellas. El detalle del gasto para cada una de las 33 universidades oficiales del país deberá estar contenido en un anexo que formará parte de la ley de apropiaciones. Este deberá ser presentado con el proyecto de ley por el Gobierno nacional ante el Congreso de la República para su aprobación.” (Subrayado fuera de texto).

Del apartado transcrito es relevante destacar dos reglas. La primera, que en el Presupuesto General de la Nación deben apropiarse recursos para gastos de funcionamiento y de inversión de **todas** las Universidades Públicas. La segunda, que el detalle del gasto para cada una de las 33 Instituciones de Educación Superior Pública del país deberá estar contenido en un anexo que formará parte del Presupuesto General de la Nación (lo que convierte al anexo en una disposición legal). Interpretada esta segunda regla de acuerdo con la Constitución, en particular los artículos 13 y 67, debe entenderse que el detalle del gasto implica precisar cuántos recursos para funcionamiento e inversión se le darán a cada una de las 33 Universidades oficiales del país en aras de garantizar el mandato constitucional que tiene la Nación de participar en la financiación de los servicios educativos estatales sin distinción ni discriminación alguna.

Así pues, se ratifica que la Nación está constitucionalmente obligada a aportar fondos para ayudar a sufragar los gastos de funcionamiento e inversión de todas las Instituciones de Educación Superior Pública, sin importar el orden al que pertenezcan. Dicho esto, en el siguiente apartado se explica por qué ese mandato no se satisface en el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”, que es parte integral de la Ley 2276 de 2022 según el artículo 77 de la misma.

4.1.3 El “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas” vulnera los artículos 13 y 67 de la Carta Política porque no asigna recursos de inversión para las Universidades Públicas del orden territorial, mientras que sí le destina fondos de inversión a las del orden nacional

Para demostrar que el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas” desconoce los artículos 13 y 67 de la Constitución, se seguirá la metodología desarrollada por la Corte Constitucional para estudiar las infracciones del derecho a la igualdad. En consecuencia, se explicará (i) por qué las Universidades Públicas del orden nacional y las del orden territorial son sujetos comparables; (ii) cuál es el trato desigual cuestionado; y (iii) por qué dicho trato desigual no está constitucionalmente protegido o justificado.



(i) Sujetos a comparar

Los sujetos a comparar son, de un lado, las Universidades Públicas del orden nacional, a quienes la Ley 2276 de 2022 les asignó recursos para gastos de funcionamiento y de inversión. Del otro están las Universidades oficiales del orden territorial, que para el año 2023 solo recibirán recursos de la Nación por concepto de gastos de funcionamiento.

Para justificar su condición de sujetos comparables, es importante tener en cuenta que a pesar de pertenecer a niveles distintos (el primer grupo al nacional y el segundo al territorial), comparten las mismas características y regulación. Basta revisar los artículos 57 a 95 de la Ley 30 de 1992 para comprobar que unas y otras: (i) tienen la misma naturaleza jurídica, que es la de órganos autónomos del Estado en los términos del artículo 69 Superior y la jurisprudencia constitucional; (ii) comparten el modelo de organización y de elección de directivas; (iii) su personal docente y administrativo está sujeto a un idéntico régimen jurídico; (iv) hacen parte del Sistema de Universidades del Estado y (v) el régimen de contratación es el mismo.

Asimismo, las fuentes de financiación de ambos grupos de Universidades Públicas son iguales, salvo una pequeña variación que aclaró la sentencia C-380 de 2019: las del orden territorial reciben fondos de las entidades territoriales, pero estos últimos no financian las Universidades oficiales del orden nacional. La misma sentencia deja claro que la Nación tiene la obligación de sufragar los gastos de funcionamiento e inversión de todas ellas, independientemente del orden al que pertenezcan.

En ese sentido, el criterio de comparación relevante es su naturaleza de Universidades Públicas, que hacen parte de lo que el artículo 67 de la Constitución denomina “servicios educativos estatales” y que por ende tienen derecho a financiación por parte de la Nación (sin ningún tipo de distinción). También es del caso señalar que, considerando las grandes similitudes y las leves diferencias entre Universidades oficiales del orden nacional y del orden territorial, la jurisprudencia constitucional ordena que se les dé un trato paritario (igualitario) en atención al artículo 13 de la Carta Política.

(ii) Trato desigual cuestionado

Todos los servicios educativos estatales deben tener financiación por parte de la Nación, lo que de suyo incluye la educación superior prestada por las Universidades Públicas. El Presupuesto General de la Nación para el año 2023 lo hace, pero la pregunta que surge es ¿de qué manera?

Pues bien, de acuerdo con el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales Universidades Públicas”, la Nación asignó fondos a cada una de las 33 Universidades oficiales del país para ayudarles a solventar sus gastos de funcionamiento. Sin embargo, no sucede lo mismo con los gastos de inversión: este año, la Nación solo

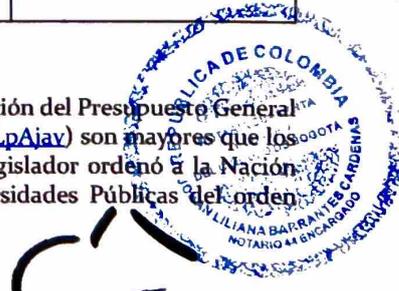


contribuirá económicamente a las Universidades Públicas del orden nacional por este concepto, dejando a las Universidades oficiales del orden territorial sin ningún tipo de financiación para ese gasto.

Dicho de otra forma, la Ley 2276 de 2022 crea una diferencia de trato en relación con la financiación del gasto de inversión de las Instituciones de Educación Superior Pública dependiendo del orden al que pertenezca: si son del orden nacional, recibirán dinero para el rubro de inversión; si son del orden territorial, no lo harán. La siguiente tabla, elaborada con base en el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas”, comprueba la desigualdad advertida⁵.

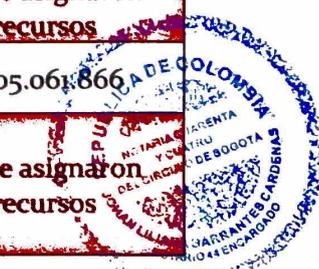
UNIVERSIDAD	ORDEN AL QUE PERTENECE	TRANSFERENCIAS PARA FUNCIONAMIENTO	TRANSFERENCIAS PARA INVERSIÓN
Universidad Nacional	Nacional	\$1.039.495.449.827	\$69.063.974.345
Universidad de Antioquia	Departamental (territorial)	\$483.822.229.720	No le asignaron recursos
Universidad del Valle	Departamental (territorial)	\$363.510.082.575	No le asignaron recursos
Universidad Industrial de Santander	Departamental (territorial)	\$198.014.990.903	No le asignaron recursos
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	Nacional	\$204.925.742.519	\$6.308.046.911
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	Distrital (territorial)	\$44.613.299.228	No le asignaron recursos
Universidad de Cartagena	Departamental (territorial)	\$136.887.146.143	No le asignaron recursos
Universidad de Nariño	Departamental (territorial)	\$108.067.839.963	No le asignaron recursos
Universidad Nacional Abierta y a Distancia	Nacional	\$102.455.332.263	\$2.980.041.376
Universidad de Magdalena	Departamental (territorial)	\$97.010.015.860	No le asignaron recursos
Universidad del Cauca	Nacional	\$167.376.217.869	\$4.566.326.698
Universidad Tecnológica de Pereira	Nacional	\$179.308.146.821	\$4.044.159.107

⁵ Es importante anotar que los valores que constan en el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación de 2023 (Decreto 2590 de 2022, disponible en: <http://bit.ly/3LpAjav>) son mayores que los que aparecen en el Anexo. No obstante, tal decreto corrobora que el Legislador ordenó a la Nación transferir recursos para financiar los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden nacional, pero no los de las del orden territorial.



Universidad de Pamplona	Departamental (territorial)	\$76.497.069.378	No le asignaron recursos
Universidad Surcolombiana	Nacional	\$93.408.588.049	\$3.710.587.301
Universidad Pedagógica Nacional	Nacional	\$110.504.198.126	\$3.094.447.138
Universidad de Caldas	Nacional	\$132.821.644.702	\$4.944.523.310
Universidad Militar Nueva Granada	Nacional	\$48.330.786.014	No le asignaron recursos
Universidad del Atlántico	Departamental (territorial)	\$189.776.210.445	No le asignaron recursos
Universidad del Tolima	Departamental (territorial)	\$87.925.393.058	No le asignaron recursos
Universidad de Córdoba	Nacional	\$137.526.003.527	\$2.351.495.310
Universidad del Quindío	Departamental (territorial)	\$98.004.642.973	No le asignaron recursos
Universidad Popular del Cesar	Nacional	\$58.901.961.718	\$1.244.124.757
Universidad de los Llanos	Nacional	\$55.903.050.238	\$1.752.317.307
Universidad Francisco de Paula Santander	Departamental (territorial)	\$71.264.270.887	No le asignaron recursos
Universidad Francisco de Paula Santander - Ocaña	Departamental (territorial)	\$38.032.611.961	No le asignaron recursos
Universidad de la Amazonía	Nacional	\$54.416.732.044	\$1.355.944.633
Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca	Nacional	\$44.333.116.661	\$1.405.359.115
Universidad de Cundinamarca	Departamental (territorial)	\$38.167.895.427	No le asignaron recursos
Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba	Nacional	\$80.296.227.081	\$1.068.862.170
Universidad de Sucre	Departamental (territorial)	\$43.645.771.046	No le asignaron recursos
Universidad de La Guajira	Departamental (territorial)	\$52.139.660.357	No le asignaron recursos
Universidad del Pacífico	Nacional	\$34.218.898.163	\$605.061.866
Universidad Internacional del Trópico Americano	Departamental (territorial)	\$22.959.659.477	No le asignaron recursos

MILES CARIBINOS



Universidad Autónoma Indígena Intercultural	Pertenece al Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)	\$14.779.833.626	No le asignaron recursos
--	--	------------------	-------------------------------------

La tabla anterior confirma que ninguna Universidad Pública del orden territorial recibió recursos de la Nación para financiar gastos de inversión, mientras que aquellas pertenecientes al orden nacional sí lo hicieron (con la única excepción de la Universidad Militar Nueva Granada). Ello, a pesar de que ambos tipos de instituciones merecen un trato simétrico por cuanto sus similitudes son mucho mayores que sus diferencias.

(iii) El tratamiento desigual no está constitucionalmente justificado

De tiempo atrás, la Corte Constitucional ha sostenido que *“las autoridades pueden entonces, emitir regulaciones que impliquen ciertas diferencias de trato, siempre que esas decisiones estén soportadas en una razón suficiente, es decir, constitucionalmente legítima o admisible”*⁶. La presente demanda plantea un interrogante en esos términos, a saber: ¿existe una razón suficiente que justifique que la Nación transfiera recursos para gastos de funcionamiento e inversión a las Universidades Públicas del orden nacional, mientras que a las Universidades Públicas del orden territorial solo les ayuda a financiar sus gastos de funcionamiento? La respuesta es negativa, lo que implica la vulneración de los artículos 13 y 67 de la Carta Política. Hay al menos cinco argumentos que sustentan tal conclusión.

Primero, el artículo 67 de la Constitución no distingue ni las instituciones ni los gastos que la Nación debe financiar. Tal como se ha señalado de manera reiterada en la presente demanda, dicha norma ordena a la Nación aportar recursos para los *“servicios educativos estatales”*. Se trata, pues, de una cláusula general cuya interpretación debe hacerse conforme al principio general de derecho según el cual *“donde la norma no distingue, no le corresponde distinguir al intérprete”*. De ahí que, en materia de educación superior pública, la Nación esté obligada a financiar todos los tipos de gasto (funcionamiento e inversión) de todas las Universidades Públicas del país (tanto nacionales como territoriales). Empero, la norma demandada contraría tal mandato en tanto diferencia el tipo de gasto a financiar por la Nación dependiendo del orden al que la Institución de Educación Superior Pública pertenezca.

Segundo, la jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera clara y reiterada que la Nación está obligada a financiar los gastos de funcionamiento e inversión de las Universidades Públicas del país, sin importar al orden al que pertenecen. Así se desprende del recuento jurisprudencial realizado en el punto 2 del

⁶ Corte Constitucional, sentencias T-422 de 1992, T-530 de 1993, C-1043 de 2006, C-075 de 2007, C-001 de 2008, C-002 de 2008, C-003 de 2008, C-004 de 2008, C-005 de 2008, C-006 de 2008, C-007 de 2008, C-008 de 2008, C-009 de 2008, C-010 de 2008, C-011 de 2008, C-012 de 2008, C-013 de 2008, C-014 de 2008, C-015 de 2008, C-016 de 2008, C-017 de 2008, C-018 de 2008, C-019 de 2008, C-020 de 2008, C-021 de 2008, C-022 de 2008, C-023 de 2008, C-024 de 2008, C-025 de 2008, C-026 de 2008, C-027 de 2008, C-028 de 2008, C-029 de 2008, C-030 de 2008, C-031 de 2008, C-032 de 2008, C-033 de 2008, C-034 de 2008, C-035 de 2008, C-036 de 2008, C-037 de 2008, C-038 de 2008, C-039 de 2008, C-040 de 2008, C-041 de 2008, C-042 de 2008, C-043 de 2008, C-044 de 2008, C-045 de 2008, C-046 de 2008, C-047 de 2008, C-048 de 2008, C-049 de 2008, C-050 de 2008, C-051 de 2008, C-052 de 2008, C-053 de 2008, C-054 de 2008, C-055 de 2008, C-056 de 2008, C-057 de 2008, C-058 de 2008, C-059 de 2008, C-060 de 2008, C-061 de 2008, C-062 de 2008, C-063 de 2008, C-064 de 2008, C-065 de 2008, C-066 de 2008, C-067 de 2008, C-068 de 2008, C-069 de 2008, C-070 de 2008, C-071 de 2008, C-072 de 2008, C-073 de 2008, C-074 de 2008, C-075 de 2008, C-076 de 2008, C-077 de 2008, C-078 de 2008, C-079 de 2008, C-080 de 2008, C-081 de 2008, C-082 de 2008, C-083 de 2008, C-084 de 2008, C-085 de 2008, C-086 de 2008, C-087 de 2000, C-317 de 2012 y la C-127 de 2020, entre otras.

⁷ Este principio ha sido reconocido por la Corte Constitucional en sentencias como la C-087 de 2000, la C-317 de 2012 y la C-127 de 2020, entre otras.



presente cargo (“Las reglas de financiación de las Universidades Públicas por parte de la Nación”), del que es preciso retomar la sentencia C-380 de 2019. De la lectura de esta decisión se desprende que las Instituciones de Educación Pública tienen derecho a recibir financiación de: (i) la Nación para gastos de funcionamiento e inversión, sin importar el orden al que pertenezcan; y (ii) las entidades territoriales “si se trata de universidades del orden departamental, distrital o municipal”:

“4.2 En línea con lo anterior, y como reconocimiento a la garantía constitucional de la autonomía territorial, el artículo 58 de la Ley 30 de 1993, «Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior», dispone que la creación de universidades estatales u oficiales y demás instituciones de educación superior del orden nacional corresponde al Congreso, del orden departamental a las asambleas departamentales, y del orden distrital y municipal a los concejos distritales o municipales, según el caso.

Por esta razón, el artículo 86 ejusdem, que regula el financiamiento a la oferta de educación superior, advierte que los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de las entidades territoriales –si se trata de universidades del orden departamental, distrital o municipal– y por los recursos y rentas propias de cada institución.” (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Esta regla, que es pacífica y consolidada, garantiza el cumplimiento del artículo 67 Superior así como el derecho a la igualdad (art. 13 CP) de las Universidades Públicas del orden territorial frente a las del orden nacional. No obstante, la disposición acusada se separa abiertamente de la jurisprudencia constitucional sin brindar ningún tipo de explicación, lo que a su vez equivale a dejar a las Universidades Públicas del orden territorial en desigualdad frente a las del orden nacional sin contar con justificación válida alguna. De ahí que se vulneren los artículos 13 y 67 de la Constitución.

Tercero, el Gobierno Nacional y el Legislador no explican ni justifican el porqué de la diferencia de trato aquí denunciada. En efecto, la exposición de motivos del entonces Proyecto de Ley 088 de 2022 Cámara no da cuenta de por qué la Nación no le transferiría recursos para gastos de inversión a las Universidades Públicas del orden territorial. En las Gacetas del Congreso que contienen los debates sobre la ley de presupuesto para el año 2023 tampoco hay razonamiento alguno en ese sentido. Lo anterior habría sido fundamental para entender las causas que habrían llevado al Legislador a proceder de la manera que aquí se cuestiona; pero ante la inexistencia de esa justificación, debe concluirse que la decisión se tomó de manera infundada y, por ende, la diferencia de trato carece de una razón suficiente que la respalde. Resulta, en consecuencia, arbitraria, irrazonable e inconstitucional.

Ahora, lo que sorprende es que en la exposición de motivos se afirma de manera literal que “el detalle de los gastos de funcionamiento y de los gastos de inversión para cada una de las 34 universidades públicas oficiales del país deberá estar contenido en un



anexo que formará parte de la ley de apropiaciones”⁸ (subrayado fuera de texto). Es decir, en la preparación de la Ley del Presupuesto General de la Nación para el 2023 se pensó que las 34 Universidades Públicas del país recibirían aportes de la Nación para sufragar gastos de funcionamiento y gastos de inversión, los cuales serían detallados en el anexo correspondiente. ¿Por qué la incongruencia entre la exposición de motivos y lo aprobado por el Legislador, que derivó en un trato desigual en detrimento de las Universidades Públicas del orden territorial? Insisto en que ni el Gobierno Nacional ni el Congreso de la República brindaron una explicación constitucionalmente admisible que responda ese interrogante.

Cuarto, es falso que el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 ordene a la Nación financiar exclusivamente los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden nacional. En el marco del proceso D-14091, la Corte Constitucional solicitó concepto al Ministerio de Educación Nacional para que explicara cómo funcionan las fuentes de financiación de las Universidades Públicas. En el documento remitido a la Corporación, el Ministerio aseguró que, de acuerdo con el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, la Nación debe aportar (i) a gastos de funcionamiento y de inversión cuando se trata de Universidades Públicas del orden nacional y (ii) únicamente a gastos de funcionamiento cuando se trata de Universidades estatales del orden territorial:

“a) La Ley 30 de 1992 estableció en su artículo 86 que, ‘Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.’ En ese sentido, en virtud del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, las 33 universidades públicas del orden nacional, departamental y municipal reciben recursos recurrentes de la Nación para funcionamiento, los cuales constituyen la llamada ‘base presupuestal’.

b) De igual manera, en virtud de lo establecido en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, quince (15) universidades públicas del orden nacional reciben anualmente recursos para inversión.” (Subrayado fuera de texto).

Lo mismo conceptuó el Ministerio dentro del proceso D-14231, que culminó con la expedición de la sentencia C-346 de 2021:

“Recursos del artículo 86 de Ley 30 de 1992 (Recursos base): 15 universidades públicas de orden nacional reciben anualmente recursos de inversión que crecen anualmente conforme al mecanismo establecido en el artículo 86 de Ley 30 de 1992 (IPC). El Ministerio de Educación Nacional gestiona la transferencia de los recursos, conforme a la apropiación asignada a cada universidad mediante el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal. Estos recursos se desembolsan a las universidades en un único giro.

⁸ Gaceta del Congreso No. 915 de 2022, pág. 50.

⁹ Intervención del Ministerio de Educación Nacional en el proceso D-14091, pág. 2.

(...)

Las 33 universidades públicas (del orden nacional, departamental y municipal) reciben anualmente recursos de artículo 86 de Ley 30 para funcionamiento. El Ministerio de Educación Nacional realiza la transferencia de los recursos a cada universidad, conforme a la apropiación disponible asignada en el Presupuesto General de la Nación al comienzo de cada vigencia fiscal para la incorporación en su propio presupuesto, de acuerdo con las prioridades que en virtud del principio de autonomía establezcan.¹⁰

Esa diferenciación es artificial y no responde a la realidad, pues de la interpretación literal de la norma invocada se desprende de manera clara que la Nación tiene que aportar económicamente para los gastos de funcionamiento y de inversión de todas las Universidades oficiales del país, independientemente del orden al que correspondan. Esta interpretación ha sido respaldada constantemente por la Corte Constitucional en sentencias como la C-127 y la C-380 de 2019, reseñadas en el segundo punto del presente cargo. De ahí que la postura del Ministerio de Hacienda no pueda ser de recibo.

De cualquier modo, lo cierto es que el artículo 67 de la Carta Política obliga a la Nación a financiar los servicios educativos estatales sin diferenciar aquellos del orden nacional y los que pertenecen al orden territorial. Tampoco distingue entre gastos de funcionamiento y de inversión. Por ende, el argumento sigue siendo constitucionalmente inadmisibile.

Quinto, el hecho de que en 1993 la Nación no aportara recursos para los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden territorial no es razón suficiente para que se sustraiga de dicha obligación, ni justifica el trato desigual denunciado. Aquí es preciso anotar que ninguno de los artículos de la Constitución de 1886 obligaba a la Nación a financiar los servicios educativos estatales. El Decreto Ley 80 de 1980, que regulaba la educación superior, tampoco lo exigía. Era entendible que para 1993 (año para el cual el presupuesto de las Universidades Públicas aún se hacía con base en la normatividad de 1980) las Instituciones de Educación Superior Pública del orden territorial no recibieran transferencias de la Nación para gastos de inversión.

Empero, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, es claro que la Nación debe financiar todos los servicios educativos estatales (art. 67 CP) de manera igualitaria o similar (art. 13 CP). En ese contexto, que en 1993 no existiera una base presupuestal para hacer el cálculo de los aportes de la Nación a los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden territorial podría ser un problema de ejecución, pero de ningún modo es una razón constitucionalmente válida ni suficiente que excuse a la Nación del cumplimiento de su deber constitucional de aportar recursos para los gastos de funcionamiento y de inversión de las Instituciones de Educación Superior Pública del orden territorial, tal como lo hace para aquellas del orden nacional.

¹⁰ Intervención del Ministerio de Educación Nacional en el proceso D-14231, págs. 3)



La situación que aquí se ha descrito se enmarca dentro de lo que la sentencia C-433 de 2021 denomina “*infra inclusividad*”, que se configura cuando una medida legislativa “(i) confiere un beneficio o instituye una carga para un grupo de personas, con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, pero (ii) no incluye, de manera injustificada, a otro grupo de personas que se encuentra en idéntica o similar situación fáctica y jurídica frente a aquellos incluidos, y que, por tanto, (iii) han debido ser incluidos como destinatarios de la regulación en tanto contribuyen razonablemente a alcanzar la finalidad de la misma”. En efecto:

(i) El anexo de la Ley 2276 de 2022 asigna recursos a las Universidades Públicas del orden nacional para financiar sus gastos de inversión. Lo anterior persigue una finalidad constitucionalmente legítima, cual es que la Nación debe contribuir en la financiación de los servicios educativos estatales.

(ii) Sin embargo, la disposición en cuestión no asigna recursos a las Universidades Públicas del orden territorial para financiar sus gastos de inversión. Esto, aun cuando tienen similares condiciones fácticas y jurídicas en relación con las Instituciones de Educación Superior Pública del orden nacional, según se explicó previamente.

(iii) Las características similares entre las Universidades Públicas del orden nacional y las del orden territorial hace acreedores a estas últimas de los mismos beneficios económicos que reciben las primeras en el Presupuesto General de la Nación; concretamente, les hace merecedoras de recibir recursos para sufragar sus gastos de inversión. Máxime cuando por esta vía se alcanza la finalidad del artículo 67 de la Carta Política, cual es que la Nación contribuya a la financiación de la educación pública.

Lo anterior demuestra que el Congreso de la República excluyó a las Universidades Públicas del orden territorial de la financiación nacional para sus gastos de inversión sin tener una justificación constitucionalmente admisible. Ello desconoce abiertamente el derecho a la igualdad, como quiera que el Legislador sí asignó recursos a las Universidades Públicas del orden nacional para sus gastos de inversión, y contraviene el mandato expreso del artículo 67 Superior. Adicionalmente, resulta altamente inequitativo que mientras un tipo de Instituciones de Educación Superior Pública reciben recursos para gastos de funcionamiento e inversión, otras solo reciben recursos para el primero de dichos rubros.

Una reflexión final: el artículo 58 de la Ley 30 de 1992 dispone que cuando se va a crear una Universidad Pública se requiere un estudio de factibilidad socioeconómica aprobado por el Ministro de Educación. Esto implica que el Gobierno Nacional participa de la creación de todas las Instituciones de Educación Superior Pública sin importar el orden al que pertenezcan. Así las cosas, la Nación no puede simplemente decir que un nuevo centro de educación superior del orden territorial es factible económicamente sin comprometerse a aportar recursos (tanto de funcionamiento



como de inversión) para que esa viabilidad se mantenga en el tiempo. No hacerlo es altamente irresponsable e inequitativo considerando que la Nación sí adquiere un compromiso de financiación de ambos tipos de gastos cuando de Universidades oficiales del orden nacional se trata.

Por las anteriores razones, es necesario que la Corte Constitucional declare inexecutable el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”.

4.2 CARGO SEGUNDO. LA DISPOSICIÓN ACUSADA DESCONOCE EL ARTÍCULO 69 DE LA CARTA POLÍTICA PORQUE IMPIDE QUE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN TERRITORIAL ADMINISTREN AUTÓNOMAMENTE RECURSOS QUE LA NACIÓN DEBE TRANSFERIRLES

La Constitución de 1991 trajo consigo un cambio importante en materia de educación superior. Es así como su artículo 67 dispuso que la educación es un derecho y un servicio público esencial con función social, cuya regulación, inspección y vigilancia le corresponde al Estado. El artículo 68 garantiza libertad a los privados para fundar establecimientos educativos, siempre que cumplan los requisitos de ley. Y el artículo 69 modificó la naturaleza jurídica de las Instituciones de Educación Superior Pública: dejaron de ser establecimientos públicos adscritos al Ministerio de Educación y se convirtieron en órganos autónomos¹¹:

“Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.”

En virtud de la autonomía universitaria, el Estado le reconoce a las Instituciones de Educación Superior diferentes derechos y facultades, algunas de las cuales están desarrolladas en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992. Entre tales potestades se destacan la de darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, seleccionar sus profesores, admitir a sus estudiantes, aprobar y ejecutar sus recursos y elaborar y manejar su presupuesto.

La autonomía universitaria ha sido entendida desde una dimensión positiva y desde una dimensión negativa. Para efectos de la presente demanda es preciso detenerse solo en la primera. Desde esa perspectiva, la autonomía universitaria ha sido considerada una garantía institucional que marca un límite a la actividad estatal en relación con las Instituciones de Educación Superior. En cuanto al contenido de esta garantía, la Corte Constitucional ha explicado lo siguiente:

“El artículo 69 de la CP consagra una garantía institucional cuyo sentido es el de asegurar la misión de la universidad y que, por lo tanto, para ésta adquiere, en cierto

¹¹ Así lo disponían el Decreto 1050 de 1968 y el Decreto Ley 80 de 1980.

sentido, el carácter de derecho constitucional. Según la norma citada: 'se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la Ley'. El alcance de la ley, en esta materia, tiene carácter limitado, pues la premisa que la Constitución asume es que la Universidad para cumplir su misión histórica requiere de autonomía y ésta se manifiesta básicamente en una libertad de auto - organización - 'darse sus directivas' - y de auto-regulación - 'regirse por sus propios estatutos' -. Ambas prerrogativas institucionales deben desarrollarse dentro de las coordenadas generales señaladas por la ley. Esta última se hace cargo de los aspectos de interés general inherentes a la educación - particularmente de los relativos a la exigencia de unas condiciones mínimas de calidad en su prestación y de los derivados de su carácter de servicio público, así como de las limitaciones que proceden de la coexistencia de otros derechos fundamentales (CP artículo 67), pero siempre respetando la intangibilidad de la autonomía universitaria, la que resulta indispensable garantizar a fin de que la universidad realice cabalmente su misión.¹²

En sentencia C-704 de 2010 la Corte Constitucional se refirió nuevamente a la autonomía universitaria, en tanto garantía institucional, y explicó que su finalidad es "asegurar a las instituciones de educación superior un ámbito de actuación que no puede ser desdibujado por los poderes públicos, el cual tiene origen constitucional y se traduce en la libertad que tienen las universidades para (i) darse sus propios estatutos; (ii) fijar las pautas para el nombramiento y designación de sus profesores, autoridades académicas y administrativas; (iii) seleccionar sus alumnos; (iv) señalar sus programas académicos y los planes de estudio que regirán su actividad académica, conforme a los parámetros mínimos señalados en la ley; y (v) aprobar y manejar su presupuesto"¹³ (subrayado fuera de texto). En ese orden de ideas, la autonomía universitaria garantiza a las Instituciones Públicas de Educación Superior ciertos derechos y, a la par, impide que el Estado se inmiscuya indebidamente en sus asuntos.

La dimensión positiva de la autonomía universitaria comprende dos de sus facetas principales: la autonomía universitaria en materia presupuestal y la autonomía universitaria en materia administrativa.

La **autonomía presupuestal** de las Universidades estatales ha sido entendida como "la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad"¹⁴. Dicha facultad está expresamente reconocida en el artículo 57 de la Ley 30 de 1992:

"Artículo 57. Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo."

Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente

¹² Corte Constitucional, sentencia C-337 de 1996.

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-704 de 2010.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-192 de 1995. Reiterada en la sentencia C-127 de 2019.

y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.” (Subrayado fuera de texto).

Adicionalmente, la autonomía presupuestal le permite a las Instituciones de Educación Superior Pública “distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades, las cuales son definidas de manera autónoma por dichos entes sin intervención alguna por parte de la autoridad pública o del sector privado”¹⁵.

La **autonomía administrativa** de las Instituciones de Educación Superior Pública está asociada con la potestad que ellas tienen de darse sus propios estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, seleccionar a sus profesores, entre otras (art. 28, Ley 30 de 1992). También guarda estrecha relación con la capacidad que tienen las Universidades oficiales de elaborar y manejar su propio presupuesto. En palabras de la Corte Constitucional: “En cuanto al manejo de recursos, es claro que una de las funciones inherentes a las universidades y esenciales a su capacidad de autorregulación administrativa es la de elaborar y manejar su propio presupuesto”¹⁶.

La inobservancia de cualquiera de las facetas de la autonomía universitaria, así como de los deberes que de ella emanan para el Estado, conduce a la infracción del artículo 69 de la Carta Política.

Es claro que todas las Universidades Públicas -nacionales y territoriales- son destinatarias de la autonomía que reconoce el artículo 69 de la Constitución. Sin embargo, la asignación de recursos realizada por el Legislador en el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”, incorporado en el artículo 77 de la ley 2276 de 2022, desconoce dicha garantía constitucional.

En efecto, el requisito indispensable para poder ejercer la autonomía presupuestal y la autonomía administrativa es que las Instituciones de Educación Superior Pública tengan recursos. Dicho de otro modo, el objeto de la autonomía presupuestal y la autonomía administrativa es que tales entes puedan manejar, de manera independiente, los recursos que hacen parte de su presupuesto. Luego, si esos recursos no existen, es imposible materializar el ejercicio de tales prerrogativas.

En este caso, el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas” no asigna recursos para financiar los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden territorial, lo cual implica que frente a ese rubro dichas entidades no pueden ejercer la autonomía presupuestal y administrativa que el artículo 69 de la Carta Política les reconoce en tanto no existe el objeto (recursos) respecto del cual desplegarlas (inversión). Puede que las Universidades oficiales del orden territorial tengan otras fuentes de ingresos para financiar sus gastos de inversión, pero eso no es relevante en tanto que lo cuestionado es que con su decisión el Legislador les quitó la posibilidad de manejar autónomamente recursos que la Nación está obligada a transferirles. Así pues, para subsanar esta deficiencia es necesario que la Corte

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-926 de 2005.

¹⁶ Ibidem.

Constitucional declare inexecutable el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”.

La definición de cuántos recursos se asignan para funcionamiento e inversión a las universidades públicas es un asunto que corresponde al Legislador en el marco de sus reflexiones democráticas. Pero lo que no puede suceder es que, sin la más mínima justificación, simplemente excluya a todas las universidades del nivel territorial de la asignación de recursos para inversión, porque con ello se les priva de la posibilidad de ejercer la garantía constitucional de la autonomía universitaria en su faceta presupuestal.

5. APTITUD DE LOS CARGOS FORMULADOS

En virtud del artículo 40-6 de la Carta Política, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Una de las manifestaciones centrales de este derecho es la posibilidad de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución. Sin embargo, este derecho debe ponderarse con el deber que tiene la Corte Constitucional de pronunciarse sobre demandas que estén suficiente y correctamente sustentadas¹⁷. Por ello, la jurisprudencia ha establecido un conjunto de requisitos mínimos que todo ciudadano debe satisfacer al momento de justificar “las razones de la violación” de una norma que, desde la sentencia C-1052 de 2001, se sistematizan en el deber de exponer argumentos claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes:

“La claridad de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque ‘el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, por regla general, releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental’, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.

Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean ciertas significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente ‘y no simplemente sobre una deducida por el actor, o implícita’ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; ‘esa técnica de control difiere, entonces, de aquella otra encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden’.

De otra parte, las razones son específicas si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través de la formulación de

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-146 de 2017.

por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada'. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibles que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos 'vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales' que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

La **pertinencia** también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que 'el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico'; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola 'de inocua, innecesaria, o reiterativa' a partir de una valoración parcial de sus efectos.

Finalmente, la **suficiencia** que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, sí despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente 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 Constitucional".¹⁸

Los cargos formulados en la presente demanda satisfacen los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional. Veamos.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001. Reiterada en muchas otras sentencias, como las siguientes: C-468 de 2016, C-726 de 2015, C-931 de 2014, C-612 de 2013, C-533 de 2012, C-456 de 2012, C-198 de 2012, C-101 de 2011, C-029 de 2011, C-028 de 2011, C-102 de 2010, C-025 de 2010, C-372 de 2009, C-1087 de 2008, C-293 de 2008, C-922 de 2007, C-370 de 2006, C-1197 de 2005, C-1123 de 2004, C-901 de 2003, C-889 de 2002, C-183 de 2002 y C-1256 de 2001.



En primer lugar, los cargos son **claros** porque siguen un hilo conductor que permite al lector comprender su contenido y sus justificaciones.

El primer cargo parte de la explicación sobre el contenido del derecho a la igualdad y de las reglas de financiación de las Universidades Públicas por parte de la Nación. Acto seguido se argumenta por qué el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas” desconoce los artículos 13 y 67 de la Carta Política, para lo cual se utiliza el método que la Corte Constitucional ha desarrollado para analizar la vulneración del derecho a la igualdad. Así, se señalan las razones por las que las Universidades Públicas del orden nacional y las del orden territorial son comparables entre sí; se precisa cuál es el trato desigual que se cuestiona y por último se dan los argumentos que sostienen la premisa del cargo: que el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas” vulnera las normas constitucionales invocadas porque el Legislador apropió recursos para los gastos de inversión de las Universidades oficiales del orden nacional, pero no para las del orden territorial.

El segundo cargo explica que el artículo 69 de la Constitución reconoce que todas las Universidades, sin importar el orden al que pertenezcan, son autónomas presupuestal y administrativamente. Acto seguido se señala que para el ejercicio de dicha autonomía, es indispensable que las Instituciones de Educación Superior Pública tengan recursos para manejar, pues de otro modo no podrán materializar tales garantías. Por último, se argumenta que en el caso concreto, encontramos que el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas” no ordenó a la Nación transferirle recursos para gastos de inversión a las Universidades Públicas del orden territorial, aun cuando tiene derecho a ellos, cercenándoles la posibilidad de ejercer su autonomía presupuestal y administrativa frente a ellos, lo cual vulnera el artículo 69 Superior.

En segundo lugar, la demanda recae sobre una proposición **cierta**, es decir, verificable, que se desprende del texto de una Ley vigente. El alcance que se le da al contenido de la norma acusada se deriva de una interpretación que no está basada en conjeturas, sino que ha sido debidamente constatada. Además, según se explicó en el acápite correspondiente, el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas” es una disposición legal susceptible de control constitucional en tanto que (i) el artículo 77 de la Ley 2276 de 2022 le otorga rango legal y (ii) la sentencia E-346 de 2021 determinó que dicho anexo es parte integral de la Ley de Presupuesto General de la Nación.

En tercer lugar, los argumentos esgrimidos son **específicos y pertinentes**. En el primer cargo se explica que el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”, que es parte integral de la Ley 2276 de 2022, desconoce los artículos 13 y 67 de la Carta Política al no haber asignado recursos para financiar los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden territorial, aun cuando sí lo hizo para las del orden nacional. En el segundo cargo se explica que la disposición acusada vulnera el artículo 69 de la Constitución porque al no destinar recursos para los gastos de inversión de las Instituciones de Educación Superior Pública territoriales, les impidió el ejercicio material de la autonomía presupuestal y administrativa. De



REPUBLICA DE COLOMBIA
NOTARIA CUARENTA Y CUATRO
DEL CIRCULO DE BOGOTÁ
NOTARIO 44 ENCARGADO

modo que las acusaciones se fundamentan en razones concretas y plantean un debate sobre la constitucionalidad de la norma, mas no de su conveniencia.

Por último, la forma como están contruidos los cargos y las razones que se brindaron para cuestionar la norma demandada son capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad de aquella. De ahí que también se cumpla con el requisito de **suficiencia**.

6. SOLICITUD

De acuerdo con los argumentos expuestos en la demanda, respetuosamente solicito declarar inexecutable el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”, incorporado a la Ley 2276 de 2022 mediante el artículo 77 de la misma. Lo anterior, debido a que omitió asignar recursos de la Nación destinados a sufragar gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden territorial.

7. COMPETENCIA

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Carta Política, en concordancia con el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad contra una ley de la República.

8. NOTIFICACIONES

Recibo notificaciones en la carrera 14 No. 93B - 29, oficina 305, de Bogotá, y en los correos electrónicos: yduenas@gmail.com - yduenas@duenasgomez.com

Con dicciones de comedimiento,



YEFFERSON MAURICIO DUEÑAS GÓMEZ.
CC. 7'175.697 de Tunja



NOTARIA 44
Diana Marcela Puente Maldonado
C.C. 032.411.726

DILIGENCIA DE RECONOCIMIENTO DE FIRMA Y CONTENIDO DE DOCUMENTO PRIVADO

Artículo 68 Decreto-Ley 360 de 1970 y Decreto 1069 de 2015

En la ciudad de Bogotá D.C., República de Colombia, el trece (13) de abril de dos mil veintitrés (2023), en la Notaría cuarenta y cuatro (44) del Circuito de Bogotá D.C., compareció **JEFFERSON MAURICIO DUENAS GOMEZ**, identificado con Cédula de Ciudadanía / NUIP 0007175897 y declaró que la firma que aparece en el presente documento es suya y el contenido es cierto.



--- Firma autógrafa ---



Conforme al Artículo 18 del Decreto - Ley 019 de 2012, el compareciente fue identificado mediante cotejo biométrico en línea de su huella dactilar con la información biográfica y biométrica de la Base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

JOHAN LILIANA BARRANTES GARDENAS
Notaria cuarenta y cuatro del Circuito de Bogotá d.c. - Encargada
Consulte este documento en <https://notariid.notariasegura.com.co>
Número Único de Transacción: 3315/4428 | 13/04/2023 17:47:35
COD-1557



El presente documento es una copia fiel del original que se encuentra en el expediente de la Notaría Cuarenta y Cuatro del Circuito de Bogotá D.C., en el cual se encuentra el original del documento que se declara cierto y verdadero.

JEFFERSON MAURICIO DUENAS GOMEZ

Yo, el suscrito, Notario Cuarenta y Cuatro del Circuito de Bogotá D.C., Encargada, certifico que el presente documento es una copia fiel del original que se encuentra en el expediente de la Notaría Cuarenta y Cuatro del Circuito de Bogotá D.C., en el cual se encuentra el original del documento que se declara cierto y verdadero.

JOHAN LILIANA BARRANTES GARDENAS

JEFFERSON MAURICIO DUENAS GOMEZ

Bogotá D.C., 14 de abril de 2023.

Honorables Magistradas y Magistrados:
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
(REPARTO)
Ciudad.

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”, incorporado a la Ley 2276 de 2022 mediante el artículo 77 de la misma.

Respetuoso saludo.

YEFFERSON MAURICIO DUEÑAS GÓMEZ, en mi condición de ciudadano, identificado como aparece al pie de mi firma, con fundamento en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Carta Política, presento demanda de inconstitucionalidad contra el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”, incorporado mediante el artículo 77 de la Ley 2276 de 2022, “POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023”.

1. SÍNTESIS DE LA DEMANDA

De tiempo atrás el Congreso de la República venía apropiando los recursos destinados a funcionamiento e inversión de las Universidades Públicas en la partida presupuestal correspondiente al Ministerio de Educación Nacional, aun cuando aquellas son entes autónomos según lo dispone el artículo 69 de la Carta Política. En la sentencia C-346 de 2021 la Corte Constitucional determinó que esa fórmula de apropiación presupuestal vulnera la autonomía universitaria y fijó las reglas que el Legislador debe seguir al asignar recursos para las Instituciones de Educación Superior Pública:

“159. En síntesis, para la apropiación de los recursos que la Nación destina a las universidades oficiales en la ley anual de presupuesto, el Legislador deberá aplicar analógicamente los artículos 11 (literal b) y 36 del EOP. Por ello, el presupuesto global de las universidades públicas deberá tener una sección independiente, en la que se determinen los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión para todas ellas. El detalle del gasto para cada una de las 33 universidades oficiales del país deberá estar contenido en un anexo que formará parte de la ley de apropiaciones. Este deberá ser presentado con el proyecto de ley por el Gobierno nacional ante el Congreso de la República para su aprobación.”

El Presupuesto General de la Nación del año 2022 estaba en trámite para cuando se profirió la sentencia C-346 de 2021, por lo que la Corte Constitucional dispuso que las

reglas previamente señaladas aplicaran para la elaboración del Presupuesto General de la Nación del año 2023 en adelante.

El 29 de julio de 2022 el Gobierno Nacional radicó ante el Congreso de la República el proyecto de ley No. 88 de 2022 Cámara, “*Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2023*”, el cual incluía una sección presupuestal independiente para apropiar los recursos destinados a funcionamiento e inversión de las Universidades oficiales. Junto con el proyecto de ley se radicó el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*”, que detalla cómo se distribuyen dichos recursos. El proyecto fue aprobado y corresponde a la Ley 2276 de 2022, cuyo artículo 77 señala el objeto de la nueva sección presupuestal y prevé que el mentado anexo es parte integral del Presupuesto General de la Nación del año 2023, por lo que tiene la naturaleza jurídica de una disposición de rango legal. De esa manera se habría dado cumplimiento a la sentencia C-346 de 2021.

No obstante, al revisar el detalle de gastos contenido en el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*”, se evidencia que el Congreso de la República apropió recursos para financiar los gastos de funcionamiento e inversión de las Universidades Públicas del orden nacional, pero no hizo lo mismo en el caso de las del orden territorial, a quienes solo les asignó recursos para financiar sus gastos de funcionamiento y no les asignó recursos para inversión. Esta decisión desconoce los artículos 13, 67 y 69 de la Carta Política por dos razones:

(i) El artículo 67 de la Constitución ordena a la Nación financiar los servicios educativos estatales sin distinguir el orden al que pertenecen, ni el tipo de gasto, lo que además garantiza el mandato de igualdad (art. 13 CP). En materia de educación superior pública, esto significa que debe contribuir a sufragar los gastos de funcionamiento y de inversión tanto de las Universidades oficiales del orden nacional como de las del orden territorial. No obstante, en el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*” el Legislador determinó que la Nación solo financiaría los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden nacional, excluyendo a las del orden territorial. Lo anterior desconoce la regla prevista en el artículo 67 de la Carta Política, así como el derecho a la igualdad (art. 13 CP) de las Instituciones de Educación Superior del orden territorial.

(ii) El artículo 69 de la Constitución reconoce que todas las Universidades, sin importar el orden al que pertenezcan, son autónomas presupuestal y administrativamente. Pero para el ejercicio de dicha autonomía, es indispensable que las Instituciones de Educación Superior Pública tengan recursos, pues de otro modo no podrán materializar tales garantías. En el caso concreto, encontramos que el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*” no ordenó a la Nación transferirle recursos para gastos de inversión a las Universidades Públicas del orden territorial, aun cuando tienen derecho a ellos, cercenándoles la posibilidad de ejercer su autonomía

presupuestal y administrativa respecto de dichos recursos, lo cual vulnera el artículo 69 Superior.

Por lo anterior, se solicita a la Corte Constitucional que declare inexecutable el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”. A lo largo de la presente demanda se desarrollan los argumentos antes expuestos.

2. NORMA DEMANDADA

El artículo 77 de la Ley 2276 de 2022, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial número 52.233 del 29 de noviembre de 2022, dispone:

*“LEY 2276 DE 2022
(Noviembre 29)*

*POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE
CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1 DE ENERO
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

*DECRETA:
(...)*

ARTÍCULO 77. CREACIÓN SECCIÓN PRESUPUESTAL ENTES AUTÓNOMOS UNIVERSITARIOS ESTATALES - UNIVERSIDADES PÚBLICAS. *En cumplimiento de la sentencia C-346 de 2021 proferida por la Corte Constitucional, las apropiaciones presupuestales se asignan en la sección presupuestal 2257 denominada “Entes autónomos universitarios estatales - Universidades Públicas”, en la cual se incorporan los montos totales de gastos de funcionamiento e inversión que la Nación transfiere a cada uno de estos entes autónomos. El gasto de funcionamiento e inversión de cada universidad está contenido en el anexo que forma parte de la presente ley.*

En el caso de los recursos de inversión de que trata el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, cada ente autónomo universidad pública deberá tener registrado un proyecto de inversión en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional -BPIN.

PARÁGRAFO. *En el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación dentro de la sección presupuestal “Entes autónomos universitarios estatales - Universidades Públicas”, cada Universidad se identificará como una unidad ejecutora solo para lo relacionado con la gestión presupuestal del giro de dichos recursos y realizará el registro de su ejecución presupuestal en el Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF Nación para la transferencia de los recursos a sus tesorerías, para lo cual se garantizará el PAC sin necesidad de solicitud, atendiendo la respectiva autonomía presupuestal sin que por ello sean considerados como establecimientos públicos.*

Si hay lugar a ajustes en la liquidación de los aportes de la Nación en cada unidad ejecutora, éstos se realizarán en el presupuesto de la vigencia siguiente.

Lo previsto en este artículo solo aplicará en lo relacionado con la gestión presupuestal del gasto para el giro de dichos recursos, sin perjuicio de la autonomía universitaria para planear, programar, apropiar, ejecutar y modificar sus presupuestos.”

De acuerdo con el apartado subrayado, este artículo incorpora a la Ley 2276 de 2022 el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”, documento radicado junto con el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación del año 2023, como consta en la Gaceta del Congreso número 915 de 2022. En él se precisan los recursos para gastos de funcionamiento e inversión que el Congreso de la República aprobó para cada Universidad Pública del país, como lo ordenó la sentencia C-346 de 2021, de modo que estamos ante una disposición de rango legal susceptible de control por parte de la Corte Constitucional.

3. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

El “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”, incorporado a la Ley 2276 de 2022 mediante el artículo 77 de la misma, desconoce los artículos 13, 67 y 69 de la Carta Política.

4. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

El “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”, incorporado a la Ley 2276 de 2022 mediante el artículo 77 de la misma, es inconstitucional porque vulnera los artículos 13, 67 y 69 de la Constitución. Para sustentar lo anterior, se formulan dos (2) cargos de inconstitucionalidad:

A. CARGO PRIMERO. La disposición acusada desconoce los artículos 13 y 67 de la Constitución porque destinó recursos para financiar los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden nacional, pero no lo hizo para las del orden territorial.

B. CARGO SEGUNDO. La disposición acusada desconoce el artículo 69 de la Carta Política porque impide que las Universidades Públicas del orden territorial administren autónomamente recursos que la Nación debe transferirles.

En las siguientes líneas explico en detalle cada uno de los cargos enunciados.

4.1 CARGO PRIMERO. LA DISPOSICIÓN ACUSADA DESCONOCE LOS ARTÍCULOS 13 Y 67 DE LA CONSTITUCIÓN PORQUE DESTINÓ RECURSOS PARA FINANCIAR LOS GASTOS DE INVERSIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL, PERO NO LO HIZO PARA LAS DEL ORDEN TERRITORIAL

De acuerdo con el artículo 69 de la Carta Política, las Universidades Públicas hacen parte de una sola categoría en tanto órganos autónomos del Estado. Lo que sucede es que, para efectos administrativos, se dividen en Universidades Públicas del orden nacional y del orden territorial dependiendo de quién las haya creado (Congreso de la República, Asamblea o Concejo). De cualquier modo, es importante advertir que el artículo 67 de la Constitución ordena a la Nación financiar los “servicios educativos estatales” sin distinguir (i) el nivel al que pertenezcan dichos servicios -nacional, departamental, distrital o municipal- ni (ii) el tipo de gasto -funcionamiento o inversión- por sufragar. Así las cosas, aplicado lo anterior a la educación superior pública, se concluye que la Nación debe aportar recursos para sufragar los gastos de funcionamiento **y de inversión de todas las Universidades Públicas, sin importar el orden al que pertenezcan**. De esa manera no solo se garantiza la participación del Estado en la financiación de la educación superior pública (art. 67 CP), sino la igualdad (entendida como que todas tienen derecho a recibir recursos por parte de la Nación para sus gastos) entre todas las instituciones que la prestan (art. 13 CP).

No proceder de la manera descrita vulnera tanto el derecho a la igualdad, previsto en el artículo 13 Superior, como el mandato dado por el Constituyente a la Nación en el artículo 67 de la Carta Política; y eso es precisamente lo que sucede en el presente caso. En efecto, en el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas” el Congreso de la República determinó que, en el año 2023, la Nación aportaría recursos para los gastos de funcionamiento y de inversión de las Universidades Públicas del orden nacional, **pero en el caso de Universidades Públicas del orden territorial solo financiaría sus gastos de funcionamiento**. Dicho trato diferencial desconoce que el mandato del artículo 67 Superior no contiene ninguna distinción, y además no se funda en un principio de razón suficiente, lo que implica el quebranto del artículo 13 de la Carta Política. A continuación desarrollo los argumentos que sustentan esta conclusión.

4.1.1 El derecho a la igualdad de acuerdo con la jurisprudencia constitucional

El artículo 13 de la Carta Política consagra el derecho a la igualdad en los siguientes términos:

“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el primer inciso del artículo 13 Superior reconoce la dimensión formal de la igualdad, mientras que el segundo y el tercer inciso son muestra de su dimensión material. La sentencia C-433 de 2021¹ lo explica así:

“74. El principio de igualdad tiene dos dimensiones: formal y material. En la primera (art. 13.1 CP), el principio de igualdad implica que el Estado debe otorgar a los individuos un trato igual ‘ante la ley’ y ‘en la ley’. Esto implica que la ley debe ser aplicada ‘de forma universal, para todos los destinatarios de la clase cobijada por la norma, en presencia del respectivo supuesto de hecho’. En la dimensión formal del principio de igualdad se inscribe la prohibición de discriminación ‘basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política’. En la segunda (art. 13.2 y 13.3 CP), el principio de igualdad obliga al Estado a promover las condiciones necesarias para que la igualdad sea real y efectiva. A la luz de la dimensión material, el Estado debe implementar políticas ‘destinadas a beneficiar a grupos discriminados o marginados de manera sistemática o histórica, a través de prestaciones concretas o cambios en el diseño institucional (acciones afirmativas)’. En estos términos, el principio de igualdad exige que los derechos, los privilegios, los deberes y las cargas, se distribuyan de manera justa y equitativa entre los individuos.”

Además de ello, es preciso tener en cuenta que la igualdad es de naturaleza relacional, lo cual quiere decir que su aplicación “presupone una comparación entre personas, grupos de personas o supuestos, a partir de un determinado criterio de comparación”². Partiendo de esa base, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el artículo 13 de la Carta Política impone cuatro mandatos específicos, a saber:

“Del alcance del principio de igualdad que la doctrina y la jurisprudencia se han esforzado en precisar, se desprenden dos normas que vinculan a los poderes públicos: por una parte un mandamiento de tratamiento igual que obliga a dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no existan razones suficientes para otorgarles un trato diferente al igual que un mandato de tratamiento desigual que obliga a las autoridades públicas a diferenciar entre situaciones diferentes. Estos dos contenidos iniciales del principio de igualdad pueden a su vez ser descompuestos en cuatro mandatos: (i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un

¹ En ella la Corte Constitucional estudió una demanda contra los artículos 12 (parcial) y 26 (parcial) de la Ley 1861 de 2017 porque eximió a miembros de las comunidades indígenas de la prestación del servicio militar sin brindar el mismo trato a miembros de comunidades negras, aun cuando ambos son grupos étnicos.

² Corte Constitucional, sentencia C-433 de 2021.

mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes.” (Subrayado fuera de texto).

También debe tenerse en cuenta que en caso de establecerse un trato diferenciado, este ha de atender a un “principio de razón suficiente, es decir, la exigencia de que las autoridades basen sus decisiones en motivos constitucionalmente válidos y no en la arbitrariedad o el capricho”³.

Finalmente, resta por decir que la Corte Constitucional ha construido un método para evaluar la posible vulneración del artículo 13 Superior que consiste en lo siguiente: “(i) determinar cuál es el criterio de comparación (patrón de igualdad o tertium comparationis), pues antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes en primer lugar debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) debe definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles; y, (iii) debe averiguar si el tratamiento distinto está constitucionalmente justificado, eso es, si las situaciones objeto de comparación, desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual”⁴. Las tres cargas enunciadas deben ser cumplidas por el demandante y así se hará en el punto 4.1.3 del presente escrito.

4.1.2 Las reglas de financiación de las Universidades Públicas por parte de la Nación

El artículo 67 de la Carta Política define a la educación como un derecho de toda persona y, a su vez, como un servicio público con función social. Con base en esa premisa, el Constituyente ordenó a la Nación concurrir en la financiación de los servicios educativos estatales -sin distinción alguna- y en los términos que dijeran la Constitución y la ley:

“Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formara al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

³ Corte Constitucional, sentencia T-091 de 2018.

⁴ Sentencia C-635 de 2012. Reiterada en las sentencias C-834 de 2013, C-584 de 2016 y C-394 de 2017, entre muchas otras.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley. (Subrayado fuera de texto).

Para el caso de las Universidades oficiales, ese mandato fue desarrollado en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, según el cual la Nación debe transferir a las Instituciones de Educación Superior Pública recursos para financiar sus gastos de funcionamiento e inversión. De su interpretación literal se concluye inequívocamente que la transferencia se debe realizar a las instituciones del orden nacional y del orden territorial sin distinción alguna:

“Artículo 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.

***Parágrafo.** En todo caso la Nación y las entidades territoriales podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el financiamiento de infraestructura de universidades públicas, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo.* (Subrayado fuera de texto).

La Corte Constitucional, al interpretar el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, también ha entendido que la Nación debe girar fondos para sufragar los gastos de funcionamiento e inversión de las Universidades Públicas con independencia del orden al que pertenezcan. Así lo hizo, por ejemplo, en la sentencia C-926 de 2005:

“Conforme a lo contemplado en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 los presupuestos de las universidades públicas -que pueden ser nacionales o territoriales- están constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propios de cada institución. No obstante, a pesar de recibir dineros públicos, su presupuesto es independiente del presupuesto nacional o del de las entidades territoriales. Ello es una consecuencia directa de la autonomía universitaria garantizada en la Carta Política. El mismo artículo

86 previó una fórmula para lograr que dichos aportes mantengan su valor constante.”
(Subrayado fuera de texto).

Esto mismo fue reiterado en la sentencia C-127 de 2019, que estudió una demanda de inconstitucionalidad contra la Sección 2201 (parcial) del artículo 3° de la Ley 1815 de 2016 por la presunta vulneración del artículo 69 de la Constitución (autonomía universitaria), en la cual sostuvo:

“De manera especial, los artículos 57, 65, 69, y 84 al 87 de la Ley de Educación 30 de 1992 regulan los aspectos relacionados con la elaboración, aprobación y manejo del presupuesto de las universidades públicas determinando, entre otros aspectos, los aportes y rentas que constituyen los presupuestos de las universidades, incluyendo los del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión.”

El artículo 86 de la citada Ley 30 de 1992 establece que los presupuestos de las universidades públicas pueden ser nacionales o territoriales, están constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propios de cada institución.” (Subrayado fuera de texto).

La sentencia C-380 de 2019, que aceptó las objeciones presidenciales contra el proyecto de ley que transformaba a la Universidad de La Guajira en una Universidad oficial del orden nacional, es aún más precisa al respecto. De su lectura se desprende que las Instituciones de Educación Pública tienen derecho a recibir financiación de: (i) la Nación para gastos de funcionamiento e inversión, sin importar el orden al que pertenezcan; y (ii) las entidades territoriales *“si se trata de universidades del orden departamental, distrital o municipal”*:

“4.2 En línea con lo anterior, y como reconocimiento a la garantía constitucional de la autonomía territorial, el artículo 58 de la Ley 30 de 1993, «Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior», dispone que la creación de universidades estatales u oficiales y demás instituciones de educación superior del orden nacional corresponde al Congreso, del orden departamental a las asambleas departamentales, y del orden distrital y municipal a los concejos distritales o municipales, según el caso.

Por esta razón, el artículo 86 ejusdem, que regula el financiamiento a la oferta de educación superior, advierte que los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de las entidades territoriales –si se trata de universidades del orden departamental, distrital o municipal– y por los recursos y rentas propias de cada institución.” (Subrayado fuera de texto).

En aras de cumplir el mandato constitucional, desarrollado por el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, es necesario que el Presupuesto General de la Nación tenga una partida presupuestal destinada a financiar los gastos de funcionamiento e inversión de las 33 Universidades Públicas del país. Dicha exigencia fue recogida por la Corte Constitucional en la sentencia C-346 de 2021, que fijó las reglas de apropiación de

recursos de las Instituciones de Educación Superior Pública en el Presupuesto General de la Nación:

“159. En síntesis, para la apropiación de los recursos que la Nación destina a las universidades oficiales en la ley anual de presupuesto, el Legislador deberá aplicar analógicamente los artículos 11 (literal b) y 36 del EOP. Por ello, el presupuesto global de las universidades públicas deberá tener una sección independiente, en la que se determinen los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión para todas ellas. El detalle del gasto para cada una de las 33 universidades oficiales del país deberá estar contenido en un anexo que formará parte de la ley de apropiaciones. Este deberá ser presentado con el proyecto de ley por el Gobierno nacional ante el Congreso de la República para su aprobación.” (Subrayado fuera de texto).

Del apartado transcrito es relevante destacar dos reglas. La primera, que en el Presupuesto General de la Nación deben apropiarse recursos para gastos de funcionamiento y de inversión de **todas** las Universidades Públicas. La segunda, que el detalle del gasto para cada una de las 33 Instituciones de Educación Superior Pública del país deberá estar contenido en un anexo que formará parte del Presupuesto General de la Nación (lo que convierte al anexo en una disposición legal). Interpretada esta segunda regla de acuerdo con la Constitución, en particular los artículos 13 y 67, debe entenderse que el detalle del gasto implica precisar cuántos recursos para funcionamiento e inversión se le darán a cada una de las 33 Universidades oficiales del país en aras de garantizar el mandato constitucional que tiene la Nación de participar en la financiación de los servicios educativos estatales sin distinción ni discriminación alguna.

Así pues, se ratifica que la Nación está constitucionalmente obligada a aportar fondos para ayudar a sufragar los gastos de funcionamiento e inversión de todas las Instituciones de Educación Superior Pública, sin importar el orden al que pertenezcan. Dicho esto, en el siguiente apartado se explica por qué ese mandato no se satisface en el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas”, que es parte integral de la Ley 2276 de 2022 según el artículo 77 de la misma.

4.1.3 El “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas” vulnera los artículos 13 y 67 de la Carta Política porque no asigna recursos de inversión para las Universidades Públicas del orden territorial, mientras que sí le destina fondos de inversión a las del orden nacional

Para demostrar que el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas” desconoce los artículos 13 y 67 de la Constitución, se seguirá la metodología desarrollada por la Corte Constitucional para estudiar las infracciones del derecho a la igualdad. En consecuencia, se explicará (i) por qué las Universidades Públicas del orden nacional y las del orden territorial son sujetos comparables; (ii) cuál es el trato desigual cuestionado; y (iii) por qué dicho trato desigual no está constitucionalmente protegido o justificado.

(i) Sujetos a comparar

Los sujetos a comparar son, de un lado, las Universidades Públicas del orden nacional, a quienes la Ley 2276 de 2022 les asignó recursos para gastos de funcionamiento y de inversión. Del otro están las Universidades oficiales del orden territorial, que para el año 2023 solo recibirán recursos de la Nación por concepto de gastos de funcionamiento.

Para justificar su condición de sujetos comparables, es importante tener en cuenta que a pesar de pertenecer a niveles distintos (el primer grupo al nacional y el segundo al territorial), comparten las mismas características y regulación. Basta revisar los artículos 57 a 95 de la Ley 30 de 1992 para comprobar que unas y otras: (i) tienen la misma naturaleza jurídica, que es la de órganos autónomos del Estado en los términos del artículo 69 Superior y la jurisprudencia constitucional; (ii) comparten el modelo de organización y de elección de directivas; (iii) su personal docente y administrativo está sujeto a un idéntico régimen jurídico; (iv) hacen parte del Sistema de Universidades del Estado y (v) el régimen de contratación es el mismo.

Asimismo, las fuentes de financiación de ambos grupos de Universidades Públicas son iguales, salvo una pequeña variación que aclaró la sentencia C-380 de 2019: las del orden territorial reciben fondos de las entidades territoriales, pero estos últimos no financian las Universidades oficiales del orden nacional. La misma sentencia deja claro que la Nación tiene la obligación de sufragar los gastos de funcionamiento e inversión de todas ellas, independientemente del orden al que pertenezcan.

En ese sentido, el criterio de comparación relevante es su naturaleza de Universidades Públicas, que hacen parte de lo que el artículo 67 de la Constitución denomina “servicios educativos estatales” y que por ende tienen derecho a financiación por parte de la Nación (sin ningún tipo de distinción). También es del caso señalar que, considerando las grandes similitudes y las leves diferencias entre Universidades oficiales del orden nacional y del orden territorial, la jurisprudencia constitucional ordena que se les dé un trato paritario (igualitario) en atención al artículo 13 de la Carta Política.

(ii) Trato desigual cuestionado

Todos los servicios educativos estatales deben tener financiación por parte de la Nación, lo que de suyo incluye la educación superior prestada por las Universidades Públicas. El Presupuesto General de la Nación para el año 2023 lo hace, pero la pregunta que surge es ¿de qué manera?

Pues bien, de acuerdo con el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas”, la Nación asignó fondos a cada una de las 33 Universidades oficiales del país para ayudarles a solventar sus gastos de funcionamiento. Sin embargo, no sucede lo mismo con los gastos de inversión: este año, la Nación solo

contribuirá económicamente a las Universidades Públicas del orden nacional por este concepto, dejando a las Universidades oficiales del orden territorial sin ningún tipo de financiación para ese gasto.

Dicho de otra forma, la Ley 2276 de 2022 crea una diferencia de trato en relación con la financiación del gasto de inversión de las Instituciones de Educación Superior Pública dependiendo del orden al que pertenezca: si son del orden nacional, recibirán dinero para el rubro de inversión; si son del orden territorial, no lo harán. La siguiente tabla, elaborada con base en el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas”, comprueba la desigualdad advertida⁵.

UNIVERSIDAD	ORDEN AL QUE PERTENECE	TRANSFERENCIAS PARA FUNCIONAMIENTO	TRANSFERENCIAS PARA INVERSIÓN
Universidad Nacional	Nacional	\$1.039.495.449.827	\$69.063.974.345
Universidad de Antioquia	Departamental (territorial)	\$483.822.229.720	No le asignaron recursos
Universidad del Valle	Departamental (territorial)	\$363.510.082.575	No le asignaron recursos
Universidad Industrial de Santander	Departamental (territorial)	\$ 198.014.990.903	No le asignaron recursos
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	Nacional	\$204.925.742.519	\$6.308.046.911
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	Distrital (territorial)	\$44.613.299.228	No le asignaron recursos
Universidad de Cartagena	Departamental (territorial)	\$136.887.146.143	No le asignaron recursos
Universidad de Nariño	Departamental (territorial)	\$108.067.839.963	No le asignaron recursos
Universidad Nacional Abierta y a Distancia	Nacional	\$102.455.332.263	\$2.980.041.376
Universidad de Magdalena	Departamental (territorial)	\$97.010.015.860	No le asignaron recursos
Universidad del Cauca	Nacional	\$167.376.217.869	\$4.566.326.698
Universidad Tecnológica de Pereira	Nacional	\$179.308.146.821	\$4.044.159.107

⁵ Es importante anotar que los valores que constan en el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación de 2023 (Decreto 2590 de 2022, disponible en: <http://bit.ly/3LpAjav>) son mayores que los que aparecen en el Anexo. No obstante, tal decreto corrobora que el Legislador ordenó a la Nación transferir recursos para financiar los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden nacional, pero no los de las del orden territorial.

Universidad de Pamplona	Departamental (territorial)	\$76.497.069.378	No le asignaron recursos
Universidad Surcolombiana	Nacional	\$93.408.588.049	\$3.710.587.301
Universidad Pedagógica Nacional	Nacional	\$110.504.198.126	\$3.094.447.138
Universidad de Caldas	Nacional	\$132.821.644.702	\$4.944.523.310
Universidad Militar Nueva Granada	Nacional	\$48.330.786.014	No le asignaron recursos
Universidad del Atlántico	Departamental (territorial)	\$189.776.210.445	No le asignaron recursos
Universidad del Tolima	Departamental (territorial)	\$87.925.393.058	No le asignaron recursos
Universidad de Córdoba	Nacional	\$137.526.003.527	\$2.351.495.310
Universidad del Quindío	Departamental (territorial)	\$98.004.642.973	No le asignaron recursos
Universidad Popular del Cesar	Nacional	\$58.901.961.718	\$1.244.124.757
Universidad de los Llanos	Nacional	\$55.903.050.238	\$1.752.317.307
Universidad Francisco de Paula Santander	Departamental (territorial)	\$71.264.270.887	No le asignaron recursos
Universidad Francisco de Paula Santander - Ocaña	Departamental (territorial)	\$38.032.611.961	No le asignaron recursos
Universidad de la Amazonía	Nacional	\$54.416.732.044	\$1.355.944.633
Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca	Nacional	\$44.333.116.661	\$1.405.359.115
Universidad de Cundinamarca	Departamental (territorial)	\$38.167.895.427	No le asignaron recursos
Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba	Nacional	\$80.296.227.081	\$1.068.862.170
Universidad de Sucre	Departamental (territorial)	\$43.645.771.046	No le asignaron recursos
Universidad de La Guajira	Departamental (territorial)	\$52.139.660.357	No le asignaron recursos
Universidad del Pacífico	Nacional	\$34.218.898.163	\$605.061.866
Universidad Internacional del Trópico Americano	Departamental (territorial)	\$22.959.659.477	No le asignaron recursos

Universidad Autónoma Indígena Intercultural	Pertenece al Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)	\$14.779.833.626	No le asignaron recursos
--	---	------------------	-----------------------------

La tabla anterior confirma que ninguna Universidad Pública del orden territorial recibió recursos de la Nación para financiar gastos de inversión, mientras que aquellas pertenecientes al orden nacional sí lo hicieron (con la única excepción de la Universidad Militar Nueva Granada). Ello, a pesar de que ambos tipos de instituciones merecen un trato simétrico por cuanto sus similitudes son mucho mayores que sus diferencias.

(iii) El tratamiento desigual no está constitucionalmente justificado

De tiempo atrás, la Corte Constitucional ha sostenido que “*las autoridades pueden entonces, emitir regulaciones que impliquen ciertas diferencias de trato, siempre que esas decisiones estén soportadas en una razón suficiente, es decir, constitucionalmente legítima o admisible*”⁶. La presente demanda plantea un interrogante en esos términos, a saber: ¿existe una razón suficiente que justifique que la Nación transfiera recursos para gastos de funcionamiento e inversión a las Universidades Públicas del orden nacional, mientras que a las Universidades Públicas del orden territorial solo les ayuda a financiar sus gastos de funcionamiento? La respuesta es negativa, lo que implica la vulneración de los artículos 13 y 67 de la Carta Política. Hay al menos cinco argumentos que sustentan tal conclusión.

Primero, el artículo 67 de la Constitución no distingue ni las instituciones ni los gastos que la Nación debe financiar. Tal como se ha señalado de manera reiterada en la presente demanda, dicha norma ordena a la Nación aportar recursos para los “*servicios educativos estatales*”. Se trata, pues, de una cláusula general cuya interpretación debe hacerse conforme al principio general de derecho según el cual “*donde la norma no distingue, no le corresponde distinguir al intérprete*”⁷. De ahí que, en materia de educación superior pública, la Nación esté obligada a financiar todos los tipos de gasto (funcionamiento e inversión) de todas las Universidades Públicas del país (tanto nacionales como territoriales). Empero, la norma demandada contraría tal mandato en tanto diferencia el tipo de gasto a financiar por la Nación dependiendo del orden al que la Institución de Educación Superior Pública pertenezca.

Segundo, la jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera clara y reiterada que la Nación está obligada a financiar los gastos de funcionamiento e inversión de las Universidades Públicas del país, sin importar al orden al que pertenecen. Así se desprende del recuento jurisprudencial realizado en el punto 2 del

⁶ Corte Constitucional, sentencias T-422 de 1992, T-530 de 1993, C-1043 de 2006, C-075 de 2007, C-934 de 2013, entre otras.

⁷ Este principio ha sido reconocido por la Corte Constitucional en sentencias como la C-087 de 2000, la C-317 de 2012 y la C-127 de 2020, entre otras.

presente cargo (“Las reglas de financiación de las Universidades Públicas por parte de la Nación”), del que es preciso retomar la sentencia C-380 de 2019. De la lectura de esta decisión se desprende que las Instituciones de Educación Pública tienen derecho a recibir financiación de: (i) la Nación para gastos de funcionamiento e inversión, sin importar el orden al que pertenezcan; y (ii) las entidades territoriales “si se trata de universidades del orden departamental, distrital o municipal”:

“4.2 En línea con lo anterior, y como reconocimiento a la garantía constitucional de la autonomía territorial, el artículo 58 de la Ley 30 de 1993, «Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior», dispone que la creación de universidades estatales u oficiales y demás instituciones de educación superior del orden nacional corresponde al Congreso, del orden departamental a las asambleas departamentales, y del orden distrital y municipal a los concejos distritales o municipales, según el caso.

Por esta razón, el artículo 86 ejusdem, que regula el financiamiento a la oferta de educación superior, advierte que los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de las entidades territoriales –si se trata de universidades del orden departamental, distrital o municipal– y por los recursos y rentas propias de cada institución.” (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Esta regla, que es pacífica y consolidada, garantiza el cumplimiento del artículo 67 Superior así como el derecho a la igualdad (art. 13 CP) de las Universidades Públicas del orden territorial frente a las del orden nacional. No obstante, la disposición acusada se separa abiertamente de la jurisprudencia constitucional sin brindar ningún tipo de explicación, lo que a su vez equivale a dejar a las Universidades Públicas del orden territorial en desigualdad frente a las del orden nacional sin contar con justificación válida alguna. De ahí que se vulneren los artículos 13 y 67 de la Constitución.

Tercero, el Gobierno Nacional y el Legislador no explican ni justifican el porqué de la diferencia de trato aquí denunciada. En efecto, la exposición de motivos del entonces Proyecto de Ley 088 de 2022 Cámara no da cuenta de por qué la Nación no le transferiría recursos para gastos de inversión a las Universidades Públicas del orden territorial. En las Gacetas del Congreso que contienen los debates sobre la ley de presupuesto para el año 2023 tampoco hay razonamiento alguno en ese sentido. Lo anterior habría sido fundamental para entender las causas que habrían llevado al Legislador a proceder de la manera que aquí se cuestiona; pero ante la inexistencia de esa justificación, debe concluirse que la decisión se tomó de manera infundada y, por ende, la diferencia de trato carece de una razón suficiente que la respalde. Resulta, en consecuencia, arbitraria, irrazonable e inconstitucional.

Ahora, lo que sorprende es que en la exposición de motivos se afirma de manera literal que “el detalle de los gastos de funcionamiento y de los gastos de inversión para cada una de las 34 universidades públicas oficiales del país deberá estar contenido en un

*anexo que formará parte de la ley de apropiaciones*⁸ (subrayado fuera de texto). Es decir, en la preparación de la Ley del Presupuesto General de la Nación para el 2023 se pensó que las 34 Universidades Públicas del país recibirían aportes de la Nación para sufragar gastos de funcionamiento y gastos de inversión, los cuales serían detallados en el anexo correspondiente. ¿Por qué la incongruencia entre la exposición de motivos y lo aprobado por el Legislador, que derivó en un trato desigual en detrimento de las Universidades Públicas del orden territorial? Insisto en que ni el Gobierno Nacional ni el Congreso de la República brindaron una explicación constitucionalmente admisible que responda ese interrogante.

Cuarto, es falso que el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 ordene a la Nación financiar exclusivamente los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden nacional. En el marco del proceso D-14091, la Corte Constitucional solicitó concepto al Ministerio de Educación Nacional para que explicara cómo funcionan las fuentes de financiación de las Universidades Públicas. En el documento remitido a la Corporación, el Ministerio aseguró que, de acuerdo con el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, la Nación debe aportar (i) a gastos de funcionamiento y de inversión cuando se trata de Universidades Públicas del orden nacional y (ii) únicamente a gastos de funcionamiento cuando se trata de Universidades estatales del orden territorial:

“a) La Ley 30 de 1992 estableció en su artículo 86 que, ‘Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.’ En ese sentido, en virtud del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, las 33 universidades públicas del orden nacional, departamental y municipal reciben recursos recurrentes de la Nación para funcionamiento, los cuales constituyen la llamada ‘base presupuestal’.

b) De igual manera, en virtud de lo establecido en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, quince (15) universidades públicas del orden nacional reciben anualmente recursos para inversión.” (Subrayado fuera de texto).

Lo mismo conceptuó el Ministerio dentro del proceso D-14231, que culminó con la expedición de la sentencia C-346 de 2021:

“Recursos del artículo 86 de Ley 30 de 1992 (Recursos base): 15 universidades públicas de orden nacional reciben anualmente recursos de inversión que crecen anualmente conforme al mecanismo establecido en el artículo 86 de Ley 30 de 1992 (IPC). El Ministerio de Educación Nacional gestiona la transferencia de los recursos, conforme a la apropiación asignada a cada universidad mediante el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal. Estos recursos se desembolsan a las universidades en un único giro.

⁸ Gaceta del Congreso No. 915 de 2022, pág. 50.

⁹ Intervención del Ministerio de Educación Nacional en el proceso D-14091, pág. 2.

(...)

Las 33 universidades públicas (del orden nacional, departamental y municipal) reciben anualmente recursos de artículo 86 de Ley 30 para funcionamiento. El Ministerio de Educación Nacional realiza la transferencia de los recursos a cada universidad, conforme a la apropiación disponible asignada en el Presupuesto General de la Nación al comienzo de cada vigencia fiscal para la incorporación en su propio presupuesto, de acuerdo con las prioridades que en virtud del principio de autonomía establezcan.”¹⁰

Esa diferenciación es artificial y no responde a la realidad, pues de la interpretación literal de la norma invocada se desprende de manera clara que la Nación tiene que aportar económicamente para los gastos de funcionamiento y de inversión de todas las Universidades oficiales del país, independientemente del orden al que correspondan. Esta interpretación ha sido respaldada constantemente por la Corte Constitucional en sentencias como la C-127 y la C-380 de 2019, reseñadas en el segundo punto del presente cargo. De ahí que la postura del Ministerio de Hacienda no pueda ser de recibo.

De cualquier modo, lo cierto es que el artículo 67 de la Carta Política obliga a la Nación a financiar los servicios educativos estatales sin diferenciar aquellos del orden nacional y los que pertenecen al orden territorial. Tampoco distingue entre gastos de funcionamiento y de inversión. Por ende, el argumento sigue siendo constitucionalmente inadmisibles.

Quinto, el hecho de que en 1993 la Nación no aportara recursos para los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden territorial no es razón suficiente para que se sustraiga de dicha obligación, ni justifica el trato desigual denunciado. Aquí es preciso anotar que ninguno de los artículos de la Constitución de 1886 obligaba a la Nación a financiar los servicios educativos estatales. El Decreto Ley 80 de 1980, que regulaba la educación superior, tampoco lo exigía. Era entendible que para 1993 (año para el cual el presupuesto de las Universidades Públicas aún se hacía con base en la normatividad de 1980) las Instituciones de Educación Superior Pública del orden territorial no recibieran transferencias de la Nación para gastos de inversión.

Empero, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, es claro que la Nación debe financiar todos los servicios educativos estatales (art. 67 CP) de manera igualitaria o similar (art. 13 CP). En ese contexto, que en 1993 no existiera una base presupuestal para hacer el cálculo de los aportes de la Nación a los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden territorial podría ser un problema de ejecución, pero de ningún modo es una razón constitucionalmente válida ni suficiente que excuse a la Nación del cumplimiento de su deber constitucional de aportar recursos para los gastos de funcionamiento y de inversión de las Instituciones de Educación Superior Pública del orden territorial, tal como lo hace para aquellas del orden nacional.

¹⁰ Intervención del Ministerio de Educación Nacional en el proceso D-14231, págs. 3 y 6.

La situación que aquí se ha descrito se enmarca dentro de lo que la sentencia C-433 de 2021 denomina “*infra inclusividad*”, que se configura cuando una medida legislativa “(i) *confiere un beneficio o instituye una carga para un grupo de personas, con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, pero (ii) no incluye, de manera injustificada, a otro grupo de personas que se encuentra en idéntica o similar situación fáctica y jurídica frente a aquellos incluidos, y que, por tanto, (iii) han debido ser incluidos como destinatarios de la regulación en tanto contribuyen razonablemente a alcanzar la finalidad de la misma*”. En efecto:

(i) El anexo de la Ley 2276 de 2022 asigna recursos a las Universidades Públicas del orden nacional para financiar sus gastos de inversión. Lo anterior persigue una finalidad constitucionalmente legítima, cual es que la Nación debe contribuir en la financiación de los servicios educativos estatales.

(ii) Sin embargo, la disposición en cuestión no asigna recursos a las Universidades Públicas del orden territorial para financiar sus gastos de inversión. Esto, aun cuando tienen similares condiciones fácticas y jurídicas en relación con las Instituciones de Educación Superior Pública del orden nacional, según se explicó previamente.

(iii) Las características similares entre las Universidades Públicas del orden nacional y las del orden territorial hace acreedores a estas últimas de los mismos beneficios económicos que reciben las primeras en el Presupuesto General de la Nación; concretamente, les hace merecedoras de recibir recursos para sufragar sus gastos de inversión. Máxime cuando por esta vía se alcanza la finalidad del artículo 67 de la Carta Política, cual es que la Nación contribuya a la financiación de la educación pública.

Lo anterior demuestra que el Congreso de la República excluyó a las Universidades Públicas del orden territorial de la financiación nacional para sus gastos de inversión sin tener una justificación constitucionalmente admisible. Ello desconoce abiertamente el derecho a la igualdad, como quiera que el Legislador sí asignó recursos a las Universidades Públicas del orden nacional para sus gastos de inversión, y contraviene el mandato expreso del artículo 67 Superior. Adicionalmente, resulta altamente inequitativo que mientras un tipo de Instituciones de Educación Superior Pública reciben recursos para gastos de funcionamiento e inversión, otras solo reciban recursos para el primero de dichos rubros.

Una reflexión final: el artículo 58 de la Ley 30 de 1992 dispone que cuando se va a crear una Universidad Pública se requiere un estudio de factibilidad socioeconómica aprobado por el Ministro de Educación. Esto implica que el Gobierno Nacional participa de la creación de todas las Instituciones de Educación Superior Pública sin importar el orden al que pertenezcan. Así las cosas, la Nación no puede simplemente decir que un nuevo centro de educación superior del orden territorial es factible económicamente sin comprometerse a aportar recursos (tanto de funcionamiento

como de inversión) para que esa viabilidad se mantenga en el tiempo. No hacerlo es altamente irresponsable e inequitativo considerando que la Nación sí adquiere un compromiso de financiación de ambos tipos de gastos cuando de Universidades oficiales del orden nacional se trata.

Por las anteriores razones, es necesario que la Corte Constitucional declare inexecutable el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”.

4.2 CARGO SEGUNDO. LA DISPOSICIÓN ACUSADA DESCONOCE EL ARTÍCULO 69 DE LA CARTA POLÍTICA PORQUE IMPIDE QUE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN TERRITORIAL ADMINISTREN AUTÓNOMAMENTE RECURSOS QUE LA NACIÓN DEBE TRANSFERIRLES

La Constitución de 1991 trajo consigo un cambio importante en materia de educación superior. Es así como su artículo 67 dispuso que la educación es un derecho y un servicio público esencial con función social, cuya regulación, inspección y vigilancia le corresponde al Estado. El artículo 68 garantiza libertad a los privados para fundar establecimientos educativos, siempre que cumplan los requisitos de ley. Y el artículo 69 modificó la naturaleza jurídica de las Instituciones de Educación Superior Pública: dejaron de ser establecimientos públicos adscritos al Ministerio de Educación y se convirtieron en órganos autónomos¹¹:

“Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.”

En virtud de la autonomía universitaria, el Estado le reconoce a las Instituciones de Educación Superior diferentes derechos y facultades, algunas de las cuales están desarrolladas en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992. Entre tales potestades se destacan la de darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, seleccionar sus profesores, admitir a sus estudiantes, arbitrar y ejecutar sus recursos y elaborar y manejar su presupuesto.

La autonomía universitaria ha sido entendida desde una dimensión positiva y desde una dimensión negativa. Para efectos de la presente demanda es preciso detenerse solo en la primera. Desde esa perspectiva, la autonomía universitaria ha sido considerada una garantía institucional que marca un límite a la actividad estatal en relación con las Instituciones de Educación Superior. En cuanto al contenido de esta garantía, la Corte Constitucional ha explicado lo siguiente:

“El artículo 69 de la CP consagra una garantía institucional cuyo sentido es el de asegurar la misión de la universidad y que, por lo tanto, para ésta adquiere, en cierto

¹¹ Así lo disponían el Decreto 1050 de 1968 y el Decreto Ley 80 de 1980.

sentido, el carácter de derecho constitucional. Según la norma citada: ‘se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la Ley’. El alcance de la ley, en esta materia, tiene carácter limitado, pues la premisa que la Constitución asume es que la Universidad para cumplir su misión histórica requiere de autonomía y ésta se manifiesta básicamente en una libertad de auto - organización - ‘darse sus directivas’ - y de auto-regulación - ‘regirse por sus propios estatutos’ -. Ambas prerrogativas institucionales deben desarrollarse dentro de las coordinadas generales señaladas por la ley. Esta última se hace cargo de los aspectos de interés general inherentes a la educación - particularmente de los relativos a la exigencia de unas condiciones mínimas de calidad en su prestación y de los derivados de su carácter de servicio público, así como de las limitaciones que proceden de la coexistencia de otros derechos fundamentales (CP artículo 67), pero siempre respetando la intangibilidad de la autonomía universitaria, la que resulta indispensable garantizar a fin de que la universidad realice cabalmente su misión.’”¹²

En sentencia C-704 de 2010 la Corte Constitucional se refirió nuevamente a la autonomía universitaria, en tanto garantía institucional, y explicó que su finalidad es “asegurar a las instituciones de educación superior un ámbito de actuación que no puede ser desdibujado por los poderes públicos, el cual tiene origen constitucional y se traduce en la libertad que tienen las universidades para (i) darse sus propios estatutos; (ii) fijar las pautas para el nombramiento y designación de sus profesores, autoridades académicas y administrativas; (iii) seleccionar sus alumnos; (iv) señalar sus programas académicos y los planes de estudio que regirán su actividad académica, conforme a los parámetros mínimos señalados en la ley; y (v) aprobar y manejar su presupuesto”¹³ (subrayado fuera de texto). En ese orden de ideas, la autonomía universitaria garantiza a las Instituciones Públicas de Educación Superior ciertos derechos y, a la par, impide que el Estado se inmiscuya indebidamente en sus asuntos.

La dimensión positiva de la autonomía universitaria comprende dos de sus facetas principales: la autonomía universitaria en materia presupuestal y la autonomía universitaria en materia administrativa.

La **autonomía presupuestal** de las Universidades estatales ha sido entendida como *“la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad”*¹⁴. Dicha facultad está expresamente reconocida en el artículo 57 de la Ley 30 de 1992:

“Artículo 57. Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente

¹² Corte Constitucional, sentencia C-337 de 1996.

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-704 de 2010.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-192 de 1995. Reiterada en la sentencia C-127 de 2019.

y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.” (Subrayado fuera de texto).

Adicionalmente, la autonomía presupuestal le permite a las Instituciones de Educación Superior Pública “*distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades, las cuales son definidas de manera autónoma por dichos entes sin intervención alguna por parte de la autoridad pública o del sector privado*”⁵.

La **autonomía administrativa** de las Instituciones de Educación Superior Pública está asociada con la potestad que ellas tienen de darse sus propios estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, seleccionar a sus profesores, entre otras (art. 28, Ley 30 de 1992). También guarda estrecha relación con la capacidad que tienen las Universidades oficiales de elaborar y manejar su propio presupuesto. En palabras de la Corte Constitucional: “*En cuanto al manejo de recursos, es claro que una de las funciones inherentes a las universidades y esenciales a su capacidad de autorregulación administrativa es la de elaborar y manejar su propio presupuesto*”⁶.

La inobservancia de cualquiera de las facetas de la autonomía universitaria, así como de los deberes que de ella emanan para el Estado, conduce a la infracción del artículo 69 de la Carta Política.

Es claro que todas las Universidades Públicas -nacionales y territoriales- son destinatarias de la autonomía que reconoce el artículo 69 de la Constitución. Sin embargo, la asignación de recursos realizada por el Legislador en el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*”, incorporado en el artículo 77 de la ley 2276 de 2022, desconoce dicha garantía constitucional.

En efecto, el requisito indispensable para poder ejercer la autonomía presupuestal y la autonomía administrativa es que las Instituciones de Educación Superior Pública tengan recursos. Dicho de otro modo, el objeto de la autonomía presupuestal y la autonomía administrativa es que tales entes puedan manejar, de manera independiente, los recursos que hacen parte de su presupuesto. Luego, si esos recursos no existen, es imposible materializar el ejercicio de tales prerrogativas.

En este caso, el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*” no asigna recursos para financiar los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden territorial, lo cual implica que frente a ese rubro dichas entidades no pueden ejercer la autonomía presupuestal y administrativa que el artículo 69 de la Carta Política les reconoce en tanto no existe el objeto (recursos) respecto del cual desplegarlas (inversión). Puede que las Universidades oficiales del orden territorial tengan otras fuentes de ingresos para financiar sus gastos de inversión, pero eso no es relevante en tanto que lo cuestionado es que con su decisión el Legislador les quitó la posibilidad de manejar autónomamente recursos que la Nación está obligada a transferirles. Así pues, para subsanar esta deficiencia es necesario que la Corte

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-926 de 2005.

⁶ Ibidem.

Constitucional declare inexecutable el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”.

La definición de cuántos recursos se asignan para funcionamiento e inversión a las universidades públicas es un asunto que corresponde al Legislador en el marco de sus reflexiones democráticas. Pero lo que no puede suceder es que, sin la más mínima justificación, simplemente excluya a todas las universidades del nivel territorial de la asignación de recursos para inversión, porque con ello se les priva de la posibilidad de ejercer la garantía constitucional de la autonomía universitaria en su faceta presupuestal.

5. APTITUD DE LOS CARGOS FORMULADOS

En virtud del artículo 40-6 de la Carta Política, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Una de las manifestaciones centrales de este derecho es la posibilidad de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución. Sin embargo, este derecho debe ponderarse con el deber que tiene la Corte Constitucional de pronunciarse sobre demandas que estén suficiente y correctamente sustentadas¹⁷. Por ello, la jurisprudencia ha establecido un conjunto de requisitos mínimos que todo ciudadano debe satisfacer al momento de justificar “*las razones de la violación*” de una norma que, desde la sentencia C-1052 de 2001, se sistematizan en el deber de exponer argumentos claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes:

*“La **claridad** de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque ‘el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, por regla general, releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental’, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.*”

*Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean **ciertas** significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente ‘y no simplemente sobre una deducida por el actor, o implícita’ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; ‘esa técnica de control difiere, entonces, de aquella otra encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden’.*

*De otra parte, las razones son **específicas** si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través ‘de la formulación de*

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-146 de 2017.

por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada'. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibile que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos 'vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales' que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

*La **pertinencia** también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que 'el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico'; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola 'de inocua, innecesaria, o reiterativa' a partir de una valoración parcial de sus efectos.*

*Finalmente, la **suficiencia** que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente 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 Constitucional".¹⁸*

Los cargos formulados en la presente demanda satisfacen los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional. Veamos.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001. Reiterada en muchas otras sentencias, como las siguientes: C-468 de 2016, C-726 de 2015, C-931 de 2014, C-612 de 2013, C-533 de 2012, C-456 de 2012, C-198 de 2012, C-101 de 2011, C-029 de 2011, C-028 de 2011, C-102 de 2010, C-025 de 2010, C-372 de 2009, C-1087 de 2008, C-293 de 2008, C-922 de 2007, C-370 de 2006, C-1197 de 2005, C-1123 de 2004, C-901 de 2003, C-889 de 2002, C-183 de 2002 y C-1256 de 2001.

En primer lugar, los cargos son **claros** porque siguen un hilo conductor que permite al lector comprender su contenido y sus justificaciones.

El primer cargo parte de la explicación sobre el contenido del derecho a la igualdad y de las reglas de financiación de las Universidades Públicas por parte de la Nación. Acto seguido se argumenta por qué el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*” desconoce los artículos 13 y 67 de la Carta Política, para lo cual se utiliza el método que la Corte Constitucional ha desarrollado para analizar la vulneración del derecho a la igualdad. Así, se señalan las razones por las que las Universidades Públicas del orden nacional y las del orden territorial son comparables entre sí; se precisa cuál es el trato desigual que se cuestiona y por último se dan los argumentos que sostienen la premisa del cargo: que el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*” vulnera las normas constitucionales invocadas porque el Legislador apropió recursos para los gastos de inversión de las Universidades oficiales del orden nacional, pero no para las del orden territorial.

El segundo cargo explica que el artículo 69 de la Constitución reconoce que todas las Universidades, sin importar el orden al que pertenezcan, son autónomas presupuestal y administrativamente. Acto seguido se señala que para el ejercicio de dicha autonomía, es indispensable que las Instituciones de Educación Superior Pública tengan recursos para manejarlos, pues de otro modo no podrán materializar tales garantías. Por último, se argumenta que en el caso concreto, encontramos que el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*” no ordenó a la Nación transferirle recursos para gastos de inversión a las Universidades Públicas del orden territorial, aun cuando tiene derecho a ellos, cercenándoles la posibilidad de ejercer su autonomía presupuestal y administrativa frente a ellos, lo cual vulnera el artículo 69 Superior.

En segundo lugar, la demanda recae sobre una proposición **cierta**, es decir, verificable, que se desprende del texto de una Ley vigente. El alcance que se le da al contenido de la norma acusada se deriva de una interpretación que no está basada en conjeturas, sino que ha sido debidamente constatada. Además, según se explicó en el acápite correspondiente, el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*” es una disposición legal susceptible de control constitucional en tanto que (i) el artículo 77 de la Ley 2276 de 2022 le otorga rango legal y (ii) la sentencia C-346 de 2021 determinó que dicho anexo es parte integral de la Ley de Presupuesto General de la Nación.

En tercer lugar, los argumentos esgrimidos son **específicos y pertinentes**. En el primer cargo se explica que el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*”, que es parte integral de la Ley 2276 de 2022, desconoce los artículos 13 y 67 de la Carta Política al no haber asignado recursos para financiar los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden territorial, aun cuando sí lo hizo para las del orden nacional. En el segundo cargo se explica que la disposición acusada vulnera el artículo 69 de la Constitución porque al no destinar recursos para los gastos de inversión de las Instituciones de Educación Superior Pública territoriales, les impidió el ejercicio material de la autonomía presupuestal y administrativa. De

modo que las acusaciones se fundamentan en razones concretas y plantean un debate sobre la constitucionalidad de la norma, mas no de su conveniencia.

Por último, la forma como están contruidos los cargos y las razones que se brindaron para cuestionar la norma demandada son capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad de aquella. De ahí que también se cumpla con el requisito de **suficiencia**.

6. SOLICITUD

De acuerdo con los argumentos expuestos en la demanda, respetuosamente solicito declarar inexecutable el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*”, incorporado a la Ley 2276 de 2022 mediante el artículo 77 de la misma. Lo anterior, debido a que omitió asignar recursos de la Nación destinados a sufragar gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden territorial.

7. COMPETENCIA

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Carta Política, en concordancia con el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad contra una ley de la República.

8. NOTIFICACIONES

Recibo notificaciones en la carrera 14 No. 93B - 29, oficina 305, de Bogotá, y en los correos electrónicos: yduenas@gmail.com - yduenas@duenasgomez.com

Con dicciones de comedimiento,

YEFFERSON MAURICIO DUEÑAS GÓMEZ.

CC. 7'175.697 de Tunja

Bogotá D.C., 14 de abril de 2023.

Honorables Magistradas y Magistrados:
CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA
(REPARTO)
Ciudad.

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”, incorporado a la Ley 2276 de 2022 mediante el artículo 77 de la misma.

Respetuoso saludo.

YEFFERSON MAURICIO DUEÑAS GÓMEZ, en mi condición de ciudadano, identificado como aparece al pie de mi firma, con fundamento en los artículos 40-6, 241-4 y 242-1 de la Carta Política, presento demanda de inconstitucionalidad contra el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”, incorporado mediante el artículo 77 de la Ley 2276 de 2022, “POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023”.

1. SÍNTESIS DE LA DEMANDA

De tiempo atrás el Congreso de la República venía apropiando los recursos destinados a funcionamiento e inversión de las Universidades Públicas en la partida presupuestal correspondiente al Ministerio de Educación Nacional, aun cuando aquellas son entes autónomos según lo dispone el artículo 69 de la Carta Política. En la sentencia C-346 de 2021 la Corte Constitucional determinó que esa fórmula de apropiación presupuestal vulnera la autonomía universitaria y fijó las reglas que el Legislador debe seguir al asignar recursos para las Instituciones de Educación Superior Pública:

“159. En síntesis, para la apropiación de los recursos que la Nación destina a las universidades oficiales en la ley anual de presupuesto, el Legislador deberá aplicar analógicamente los artículos 11 (literal b) y 36 del EOP. Por ello, el presupuesto global de las universidades públicas deberá tener una sección independiente, en la que se determinen los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión para todas ellas. El detalle del gasto para cada una de las 33 universidades oficiales del país deberá estar contenido en un anexo que formará parte de la ley de apropiaciones. Este deberá ser presentado con el proyecto de ley por el Gobierno nacional ante el Congreso de la República para su aprobación.”

El Presupuesto General de la Nación del año 2022 estaba en trámite para cuando se profirió la sentencia C-346 de 2021, por lo que la Corte Constitucional dispuso que las

reglas previamente señaladas aplicaran para la elaboración del Presupuesto General de la Nación del año 2023 en adelante.

El 29 de julio de 2022 el Gobierno Nacional radicó ante el Congreso de la República el proyecto de ley No. 88 de 2022 Cámara, “*Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2023*”, el cual incluía una sección presupuestal independiente para apropiar los recursos destinados a funcionamiento e inversión de las Universidades oficiales. Junto con el proyecto de ley se radicó el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*”, que detalla cómo se distribuyen dichos recursos. El proyecto fue aprobado y corresponde a la Ley 2276 de 2022, cuyo artículo 77 señala el objeto de la nueva sección presupuestal y prevé que el mentado anexo es parte integral del Presupuesto General de la Nación del año 2023, por lo que tiene la naturaleza jurídica de una disposición de rango legal. De esa manera se habría dado cumplimiento a la sentencia C-346 de 2021.

No obstante, al revisar el detalle de gastos contenido en el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*”, se evidencia que el Congreso de la República apropió recursos para financiar los gastos de funcionamiento e inversión de las Universidades Públicas del orden nacional, pero no hizo lo mismo en el caso de las del orden territorial, a quienes solo les asignó recursos para financiar sus gastos de funcionamiento y no les asignó recursos para inversión. Esta decisión desconoce los artículos 13, 67 y 69 de la Carta Política por dos razones:

(i) El artículo 67 de la Constitución ordena a la Nación financiar los servicios educativos estatales sin distinguir el orden al que pertenecen, ni el tipo de gasto, lo que además garantiza el mandato de igualdad (art. 13 CP). En materia de educación superior pública, esto significa que debe contribuir a sufragar los gastos de funcionamiento y de inversión tanto de las Universidades oficiales del orden nacional como de las del orden territorial. No obstante, en el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*” el Legislador determinó que la Nación solo financiaría los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden nacional, excluyendo a las del orden territorial. Lo anterior desconoce la regla prevista en el artículo 67 de la Carta Política, así como el derecho a la igualdad (art. 13 CP) de las Instituciones de Educación Superior del orden territorial.

(ii) El artículo 69 de la Constitución reconoce que todas las Universidades, sin importar el orden al que pertenezcan, son autónomas presupuestal y administrativamente. Pero para el ejercicio de dicha autonomía, es indispensable que las Instituciones de Educación Superior Pública tengan recursos, pues de otro modo no podrán materializar tales garantías. En el caso concreto, encontramos que el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*” no ordenó a la Nación transferirle recursos para gastos de inversión a las Universidades Públicas del orden territorial, aun cuando tienen derecho a ellos, cercenándoles la posibilidad de ejercer su autonomía

presupuestal y administrativa respecto de dichos recursos, lo cual vulnera el artículo 69 Superior.

Por lo anterior, se solicita a la Corte Constitucional que declare inexecutable el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”. A lo largo de la presente demanda se desarrollan los argumentos antes expuestos.

2. NORMA DEMANDADA

El artículo 77 de la Ley 2276 de 2022, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial número 52.233 del 29 de noviembre de 2022, dispone:

*“LEY 2276 DE 2022
(Noviembre 29)*

*POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE
CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1 DE ENERO
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 77. CREACIÓN SECCIÓN PRESUPUESTAL ENTES AUTÓNOMOS UNIVERSITARIOS ESTATALES - UNIVERSIDADES PÚBLICAS. *En cumplimiento de la sentencia C-346 de 2021 proferida por la Corte Constitucional, las apropiaciones presupuestales se asignan en la sección presupuestal 2257 denominada “Entes autónomos universitarios estatales - Universidades Públicas”, en la cual se incorporan los montos totales de gastos de funcionamiento e inversión que la Nación transfiere a cada uno de estos entes autónomos. El gasto de funcionamiento e inversión de cada universidad está contenido en el anexo que forma parte de la presente ley.*

En el caso de los recursos de inversión de que trata el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, cada ente autónomo universidad pública deberá tener registrado un proyecto de inversión en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional -BPIN.

PARÁGRAFO. *En el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación dentro de la sección presupuestal “Entes autónomos universitarios estatales - Universidades Públicas”, cada Universidad se identificará como una unidad ejecutora solo para lo relacionado con la gestión presupuestal del giro de dichos recursos y realizará el registro de su ejecución presupuestal en el Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF Nación para la transferencia de los recursos a sus tesorerías, para lo cual se garantizará el PAC sin necesidad de solicitud, atendiendo la respectiva autonomía presupuestal sin que por ello sean considerados como establecimientos públicos.*

Si hay lugar a ajustes en la liquidación de los aportes de la Nación en cada unidad ejecutora, éstos se realizarán en el presupuesto de la vigencia siguiente.

Lo previsto en este artículo solo aplicará en lo relacionado con la gestión presupuestal del gasto para el giro de dichos recursos, sin perjuicio de la autonomía universitaria para planear, programar, apropiar, ejecutar y modificar sus presupuestos.”

De acuerdo con el apartado subrayado, este artículo incorpora a la Ley 2276 de 2022 el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”, documento radicado junto con el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación del año 2023, como consta en la Gaceta del Congreso número 915 de 2022. En él se precisan los recursos para gastos de funcionamiento e inversión que el Congreso de la República aprobó para cada Universidad Pública del país, como lo ordenó la sentencia C-346 de 2021, de modo que estamos ante una disposición de rango legal susceptible de control por parte de la Corte Constitucional.

3. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

El “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”, incorporado a la Ley 2276 de 2022 mediante el artículo 77 de la misma, desconoce los artículos 13, 67 y 69 de la Carta Política.

4. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

El “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”, incorporado a la Ley 2276 de 2022 mediante el artículo 77 de la misma, es inconstitucional porque vulnera los artículos 13, 67 y 69 de la Constitución. Para sustentar lo anterior, se formulan dos (2) cargos de inconstitucionalidad:

A. CARGO PRIMERO. La disposición acusada desconoce los artículos 13 y 67 de la Constitución porque destinó recursos para financiar los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden nacional, pero no lo hizo para las del orden territorial.

B. CARGO SEGUNDO. La disposición acusada desconoce el artículo 69 de la Carta Política porque impide que las Universidades Públicas del orden territorial administren autónomamente recursos que la Nación debe transferirles.

En las siguientes líneas explico en detalle cada uno de los cargos enunciados.

4.1 CARGO PRIMERO. LA DISPOSICIÓN ACUSADA DESCONOCE LOS ARTÍCULOS 13 Y 67 DE LA CONSTITUCIÓN PORQUE DESTINÓ RECURSOS PARA FINANCIAR LOS GASTOS DE INVERSIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN NACIONAL, PERO NO LO HIZO PARA LAS DEL ORDEN TERRITORIAL

De acuerdo con el artículo 69 de la Carta Política, las Universidades Públicas hacen parte de una sola categoría en tanto órganos autónomos del Estado. Lo que sucede es que, para efectos administrativos, se dividen en Universidades Públicas del orden nacional y del orden territorial dependiendo de quién las haya creado (Congreso de la República, Asamblea o Concejo). De cualquier modo, es importante advertir que el artículo 67 de la Constitución ordena a la Nación financiar los “servicios educativos estatales” sin distinguir (i) el nivel al que pertenezcan dichos servicios -nacional, departamental, distrital o municipal- ni (ii) el tipo de gasto -funcionamiento o inversión- por sufragar. Así las cosas, aplicado lo anterior a la educación superior pública, se concluye que la Nación debe aportar recursos para sufragar los gastos de funcionamiento **y de inversión de todas las Universidades Públicas, sin importar el orden al que pertenezcan**. De esa manera no solo se garantiza la participación del Estado en la financiación de la educación superior pública (art. 67 CP), sino la igualdad (entendida como que todas tienen derecho a recibir recursos por parte de la Nación para sus gastos) entre todas las instituciones que la prestan (art. 13 CP).

No proceder de la manera descrita vulnera tanto el derecho a la igualdad, previsto en el artículo 13 Superior, como el mandato dado por el Constituyente a la Nación en el artículo 67 de la Carta Política; y eso es precisamente lo que sucede en el presente caso. En efecto, en el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas” el Congreso de la República determinó que, en el año 2023, la Nación aportaría recursos para los gastos de funcionamiento y de inversión de las Universidades Públicas del orden nacional, **pero en el caso de Universidades Públicas del orden territorial solo financiaría sus gastos de funcionamiento**. Dicho trato diferencial desconoce que el mandato del artículo 67 Superior no contiene ninguna distinción, y además no se funda en un principio de razón suficiente, lo que implica el quebranto del artículo 13 de la Carta Política. A continuación desarrollo los argumentos que sustentan esta conclusión.

4.1.1 El derecho a la igualdad de acuerdo con la jurisprudencia constitucional

El artículo 13 de la Carta Política consagra el derecho a la igualdad en los siguientes términos:

“Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el primer inciso del artículo 13 Superior reconoce la dimensión formal de la igualdad, mientras que el segundo y el tercer inciso son muestra de su dimensión material. La sentencia C-433 de 2021¹ lo explica así:

“74. El principio de igualdad tiene dos dimensiones: formal y material. En la primera (art. 13.1 CP), el principio de igualdad implica que el Estado debe otorgar a los individuos un trato igual ‘ante la ley’ y ‘en la ley’. Esto implica que la ley debe ser aplicada ‘de forma universal, para todos los destinatarios de la clase cobijada por la norma, en presencia del respectivo supuesto de hecho’. En la dimensión formal del principio de igualdad se inscribe la prohibición de discriminación ‘basada en motivos definidos como prohibidos por la Constitución Política’. En la segunda (art. 13.2 y 13.3 CP), el principio de igualdad obliga al Estado a promover las condiciones necesarias para que la igualdad sea real y efectiva. A la luz de la dimensión material, el Estado debe implementar políticas ‘destinadas a beneficiar a grupos discriminados o marginados de manera sistemática o histórica, a través de prestaciones concretas o cambios en el diseño institucional (acciones afirmativas)’. En estos términos, el principio de igualdad exige que los derechos, los privilegios, los deberes y las cargas, se distribuyan de manera justa y equitativa entre los individuos.”

Además de ello, es preciso tener en cuenta que la igualdad es de naturaleza relacional, lo cual quiere decir que su aplicación “*presupone una comparación entre personas, grupos de personas o supuestos, a partir de un determinado criterio de comparación*”². Partiendo de esa base, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el artículo 13 de la Carta Política impone cuatro mandatos específicos, a saber:

“Del alcance del principio de igualdad que la doctrina y la jurisprudencia se han esforzado en precisar, se desprenden dos normas que vinculan a los poderes públicos: por una parte un mandamiento de tratamiento igual que obliga a dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalentes, siempre que no existan razones suficientes para otorgarles un trato diferente al igual que un mandato de tratamiento desigual que obliga a las autoridades públicas a diferenciar entre situaciones diferentes. Estos dos contenidos iniciales del principio de igualdad pueden a su vez ser descompuestos en cuatro mandatos: (i) un mandato de trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas, (ii) un mandato de trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no comparten ningún elemento en común, (iii) un

¹ En ella la Corte Constitucional estudió una demanda contra los artículos 12 (parcial) y 26 (parcial) de la Ley 1861 de 2017 porque eximió a miembros de las comunidades indígenas de la prestación del servicio militar sin brindar el mismo trato a miembros de comunidades negras, aun cuando ambos son grupos étnicos.

² Corte Constitucional, sentencia C-433 de 2021.

mandato de trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes a pesar de las diferencias y, (iv) un mandato de trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes.” (Subrayado fuera de texto).

También debe tenerse en cuenta que en caso de establecerse un trato diferenciado, este ha de atender a un “principio de razón suficiente, es decir, la exigencia de que las autoridades basen sus decisiones en motivos constitucionalmente válidos y no en la arbitrariedad o el capricho”³.

Finalmente, resta por decir que la Corte Constitucional ha construido un método para evaluar la posible vulneración del artículo 13 Superior que consiste en lo siguiente: “(i) determinar cuál es el criterio de comparación (patrón de igualdad o tertium comparationis), pues antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes en primer lugar debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) debe definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles; y, (iii) debe averiguar si el tratamiento distinto está constitucionalmente justificado, eso es, si las situaciones objeto de comparación, desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual”⁴. Las tres cargas enunciadas deben ser cumplidas por el demandante y así se hará en el punto 4.1.3 del presente escrito.

4.1.2 Las reglas de financiación de las Universidades Públicas por parte de la Nación

El artículo 67 de la Carta Política define a la educación como un derecho de toda persona y, a su vez, como un servicio público con función social. Con base en esa premisa, el Constituyente ordenó a la Nación concurrir en la financiación de los servicios educativos estatales -sin distinción alguna- y en los términos que dijera la Constitución y la ley:

“Artículo 67. La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social: con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

³ Corte Constitucional, sentencia T-091 de 2018.

⁴ Sentencia C-635 de 2012. Reiterada en las sentencias C-834 de 2013, C-584 de 2016 y C-394 de 2017, entre muchas otras.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley. (Subrayado fuera de texto).

Para el caso de las Universidades oficiales, ese mandato fue desarrollado en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, según el cual la Nación debe transferir a las Instituciones de Educación Superior Pública recursos para financiar sus gastos de funcionamiento e inversión. De su interpretación literal se concluye inequívocamente que la transferencia se debe realizar a las instituciones del orden nacional y del orden territorial sin distinción alguna:

“Artículo 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.

***Parágrafo.** En todo caso la Nación y las entidades territoriales podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el financiamiento de infraestructura de universidades públicas, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo.* (Subrayado fuera de texto).

La Corte Constitucional, al interpretar el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, también ha entendido que la Nación debe girar fondos para sufragar los gastos de funcionamiento e inversión de las Universidades Públicas con independencia del orden al que pertenezcan. Así lo hizo, por ejemplo, en la sentencia C-926 de 2005:

“Conforme a lo contemplado en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 los presupuestos de las universidades públicas -que pueden ser nacionales o territoriales- están constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propios de cada institución. No obstante, a pesar de recibir dineros públicos, su presupuesto es independiente del presupuesto nacional o del de las entidades territoriales. Ello es una consecuencia directa de la autonomía universitaria garantizada en la Carta Política. El mismo artículo

86 previó una fórmula para lograr que dichos aportes mantengan su valor constante.” (Subrayado fuera de texto).

Esto mismo fue reiterado en la sentencia C-127 de 2019, que estudió una demanda de inconstitucionalidad contra la Sección 2201 (parcial) del artículo 3° de la Ley 1815 de 2016 por la presunta vulneración del artículo 69 de la Constitución (autonomía universitaria), en la cual sostuvo:

“De manera especial, los artículos 57, 65, 69, y 84 al 87 de la Ley de Educación 30 de 1992 regulan los aspectos relacionados con la elaboración, aprobación y manejo del presupuesto de las universidades públicas determinando, entre otros aspectos, los aportes y rentas que constituyen los presupuestos de las universidades, incluyendo los del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión.”

El artículo 86 de la citada Ley 30 de 1992 establece que los presupuestos de las universidades públicas pueden ser nacionales o territoriales, están constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propios de cada institución.” (Subrayado fuera de texto).

La sentencia C-380 de 2019, que aceptó las objeciones presidenciales contra el proyecto de ley que transformaba a la Universidad de La Guajira en una Universidad oficial del orden nacional, es aún más precisa al respecto. De su lectura se desprende que las Instituciones de Educación Pública tienen derecho a recibir financiación de: (i) la Nación para gastos de funcionamiento e inversión, sin importar el orden al que pertenezcan; y (ii) las entidades territoriales “*si se trata de universidades del orden departamental, distrital o municipal*”:

“4.2 En línea con lo anterior, y como reconocimiento a la garantía constitucional de la autonomía territorial, el artículo 58 de la Ley 30 de 1993, «Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior», dispone que la creación de universidades estatales u oficiales y demás instituciones de educación superior del orden nacional corresponde al Congreso, del orden departamental a las asambleas departamentales, y del orden distrital y municipal a los concejos distritales o municipales, según el caso.

Por esta razón, el artículo 86 ejusdem, que regula el financiamiento a la oferta de educación superior, advierte que los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de las entidades territoriales –si se trata de universidades del orden departamental, distrital o municipal– y por los recursos y rentas propias de cada institución.” (Subrayado fuera de texto).

En aras de cumplir el mandato constitucional, desarrollado por el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, es necesario que el Presupuesto General de la Nación tenga una partida presupuestal destinada a financiar los gastos de funcionamiento e inversión de las 33 Universidades Públicas del país. Dicha exigencia fue recogida por la Corte Constitucional en la sentencia C-346 de 2021, que fijó las reglas de apropiación de

recursos de las Instituciones de Educación Superior Pública en el Presupuesto General de la Nación:

“159. En síntesis, para la apropiación de los recursos que la Nación destina a las universidades oficiales en la ley anual de presupuesto, el Legislador deberá aplicar analógicamente los artículos 11 (literal b) y 36 del EOP. Por ello, el presupuesto global de las universidades públicas deberá tener una sección independiente, en la que se determinen los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión para todas ellas. El detalle del gasto para cada una de las 33 universidades oficiales del país deberá estar contenido en un anexo que formará parte de la ley de apropiaciones. Este deberá ser presentado con el proyecto de ley por el Gobierno nacional ante el Congreso de la República para su aprobación.” (Subrayado fuera de texto).

Del apartado transcrito es relevante destacar dos reglas. La primera, que en el Presupuesto General de la Nación deben apropiarse recursos para gastos de funcionamiento y de inversión de **todas** las Universidades Públicas. La segunda, que el detalle del gasto para cada una de las 33 Instituciones de Educación Superior Pública del país deberá estar contenido en un anexo que formará parte del Presupuesto General de la Nación (lo que convierte al anexo en una disposición legal). Interpretada esta segunda regla de acuerdo con la Constitución, en particular los artículos 13 y 67, debe entenderse que el detalle del gasto implica precisar cuántos recursos para funcionamiento e inversión se le darán a cada una de las 33 Universidades oficiales del país en aras de garantizar el mandato constitucional que tiene la Nación de participar en la financiación de los servicios educativos estatales sin distinción ni discriminación alguna.

Así pues, se ratifica que la Nación está constitucionalmente obligada a aportar fondos para ayudar a sufragar los gastos de funcionamiento e inversión de todas las Instituciones de Educación Superior Pública, sin importar el orden al que pertenezcan. Dicho esto, en el siguiente apartado se explica por qué ese mandato no se satisface en el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas”, que es parte integral de la Ley 2276 de 2022 según el artículo 77 de la misma.

4.1.3 El “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas” vulnera los artículos 13 y 67 de la Carta Política porque no asigna recursos de inversión para las Universidades Públicas del orden territorial, mientras que sí le destina fondos de inversión a las del orden nacional

Para demostrar que el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas” desconoce los artículos 13 y 67 de la Constitución, se seguirá la metodología desarrollada por la Corte Constitucional para estudiar las infracciones del derecho a la igualdad. En consecuencia, se explicará (i) por qué las Universidades Públicas del orden nacional y las del orden territorial son sujetos comparables; (ii) cuál es el trato desigual cuestionado; y (iii) por qué dicho trato desigual no está constitucionalmente protegido o justificado.

(i) Sujetos a comparar

Los sujetos a comparar son, de un lado, las Universidades Públicas del orden nacional, a quienes la Ley 2276 de 2022 les asignó recursos para gastos de funcionamiento y de inversión. Del otro están las Universidades oficiales del orden territorial, que para el año 2023 solo recibirán recursos de la Nación por concepto de gastos de funcionamiento.

Para justificar su condición de sujetos comparables, es importante tener en cuenta que a pesar de pertenecer a niveles distintos (el primer grupo al nacional y el segundo al territorial), comparten las mismas características y regulación. Basta revisar los artículos 57 a 95 de la Ley 30 de 1992 para comprobar que unas y otras: (i) tienen la misma naturaleza jurídica, que es la de órganos autónomos del Estado en los términos del artículo 69 Superior y la jurisprudencia constitucional; (ii) comparten el modelo de organización y de elección de directivas; (iii) su personal docente y administrativo está sujeto a un idéntico régimen jurídico; (iv) hacen parte del Sistema de Universidades del Estado y (v) el régimen de contratación es el mismo.

Asimismo, las fuentes de financiación de ambos grupos de Universidades Públicas son iguales, salvo una pequeña variación que aclaró la sentencia C-380 de 2019: las del orden territorial reciben fondos de las entidades territoriales, pero estos últimos no financian las Universidades oficiales del orden nacional. La misma sentencia deja claro que la Nación tiene la obligación de sufragar los gastos de funcionamiento e inversión de todas ellas, independientemente del orden al que pertenezcan.

En ese sentido, el criterio de comparación relevante es su naturaleza de Universidades Públicas, que hacen parte de lo que el artículo 67 de la Constitución denomina “servicios educativos estatales” y que por ende tienen derecho a financiación por parte de la Nación (sin ningún tipo de distinción). También es del caso señalar que, considerando las grandes similitudes y las leves diferencias entre Universidades oficiales del orden nacional y del orden territorial, la jurisprudencia constitucional ordena que se les dé un trato paritario (igualitario) en atención al artículo 13 de la Carta Política.

(ii) Trato desigual cuestionado

Todos los servicios educativos estatales deben tener financiación por parte de la Nación, lo que de suyo incluye la educación superior prestada por las Universidades Públicas. El Presupuesto General de la Nación para el año 2023 lo hace, pero la pregunta que surge es ¿de qué manera?

Pues bien, de acuerdo con el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas”, la Nación asignó fondos a cada una de las 33 Universidades oficiales del país para ayudarles a solventar sus gastos de funcionamiento. Sin embargo, no sucede lo mismo con los gastos de inversión: este año, la Nación solo

contribuirá económicamente a las Universidades Públicas del orden nacional por este concepto, dejando a las Universidades oficiales del orden territorial sin ningún tipo de financiación para ese gasto.

Dicho de otra forma, la Ley 2276 de 2022 crea una diferencia de trato en relación con la financiación del gasto de inversión de las Instituciones de Educación Superior Pública dependiendo del orden al que pertenezca: si son del orden nacional, recibirán dinero para el rubro de inversión; si son del orden territorial, no lo harán. La siguiente tabla, elaborada con base en el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas”, comprueba la desigualdad advertida⁵.

UNIVERSIDAD	ORDEN AL QUE PERTENECE	TRANSFERENCIAS PARA FUNCIONAMIENTO	TRANSFERENCIAS PARA INVERSIÓN
Universidad Nacional	Nacional	\$1.039.495.449.827	\$69.063.974.345
Universidad de Antioquia	Departamental (territorial)	\$483.822.229.720	No le asignaron recursos
Universidad del Valle	Departamental (territorial)	\$363.510.082.575	No le asignaron recursos
Universidad Industrial de Santander	Departamental (territorial)	\$ 198.014.990.903	No le asignaron recursos
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	Nacional	\$204.925.742.519	\$6.308.046.911
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	Distrital (territorial)	\$44.613.299.228	No le asignaron recursos
Universidad de Cartagena	Departamental (territorial)	\$136.887.146.143	No le asignaron recursos
Universidad de Nariño	Departamental (territorial)	\$108.067.839.963	No le asignaron recursos
Universidad Nacional Abierta y a Distancia	Nacional	\$102.455.332.263	\$2.980.041.376
Universidad de Magdalena	Departamental (territorial)	\$97.010.015.860	No le asignaron recursos
Universidad del Cauca	Nacional	\$167.376.217.869	\$4.566.326.698
Universidad Tecnológica de Pereira	Nacional	\$179.308.146.821	\$4.044.159.107

⁵ Es importante anotar que los valores que constan en el decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación de 2023 (Decreto 2590 de 2022, disponible en: <http://bit.ly/3LpAjav>) son mayores que los que aparecen en el Anexo. No obstante, tal decreto corrobora que el Legislador ordenó a la Nación transferir recursos para financiar los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden nacional, pero no los de las del orden territorial.

Universidad de Pamplona	Departamental (territorial)	\$76.497.069.378	No le asignaron recursos
Universidad Surcolombiana	Nacional	\$93.408.588.049	\$3.710.587.301
Universidad Pedagógica Nacional	Nacional	\$110.504.198.126	\$3.094.447.138
Universidad de Caldas	Nacional	\$132.821.644.702	\$4.944.523.310
Universidad Militar Nueva Granada	Nacional	\$48.330.786.014	No le asignaron recursos
Universidad del Atlántico	Departamental (territorial)	\$189.776.210.445	No le asignaron recursos
Universidad del Tolima	Departamental (territorial)	\$87.925.393.058	No le asignaron recursos
Universidad de Córdoba	Nacional	\$137.526.003.527	\$2.351.495.310
Universidad del Quindío	Departamental (territorial)	\$98.004.642.973	No le asignaron recursos
Universidad Popular del Cesar	Nacional	\$58.901.961.718	\$1.244.124.757
Universidad de los Llanos	Nacional	\$55.903.050.238	\$1.752.317.307
Universidad Francisco de Paula Santander	Departamental (territorial)	\$71.264.270.887	No le asignaron recursos
Universidad Francisco de Paula Santander - Ocaña	Departamental (territorial)	\$38.032.611.961	No le asignaron recursos
Universidad de la Amazonía	Nacional	\$54.416.732.044	\$1.355.944.633
Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca	Nacional	\$44.333.116.661	\$1.405.359.115
Universidad de Cundinamarca	Departamental (territorial)	\$38.167.895.427	No le asignaron recursos
Universidad Tecnológica del Chocó - Diego Luis Córdoba	Nacional	\$80.296.227.081	\$1.068.862.170
Universidad de Sucre	Departamental (territorial)	\$43.645.771.046	No le asignaron recursos
Universidad de La Guajira	Departamental (territorial)	\$52.139.660.357	No le asignaron recursos
Universidad del Pacífico	Nacional	\$34.218.898.163	\$605.061.866
Universidad Internacional del Trópico Americano	Departamental (territorial)	\$22.959.659.477	No le asignaron recursos

Universidad Autónoma Indígena Intercultural	Pertenece al Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)	\$14.779.833.626	No le asignaron recursos
--	---	------------------	-----------------------------

La tabla anterior confirma que ninguna Universidad Pública del orden territorial recibió recursos de la Nación para financiar gastos de inversión, mientras que aquellas pertenecientes al orden nacional sí lo hicieron (con la única excepción de la Universidad Militar Nueva Granada). Ello, a pesar de que ambos tipos de instituciones merecen un trato simétrico por cuanto sus similitudes son mucho mayores que sus diferencias.

(iii) El tratamiento desigual no está constitucionalmente justificado

De tiempo atrás, la Corte Constitucional ha sostenido que “*las autoridades pueden entonces, emitir regulaciones que impliquen ciertas diferencias de trato, siempre que esas decisiones estén soportadas en una razón suficiente, es decir, constitucionalmente legítima o admisible*”⁶. La presente demanda plantea un interrogante en esos términos, a saber: ¿existe una razón suficiente que justifique que la Nación transfiera recursos para gastos de funcionamiento e inversión a las Universidades Públicas del orden nacional, mientras que a las Universidades Públicas del orden territorial solo les ayuda a financiar sus gastos de funcionamiento? La respuesta es negativa, lo que implica la vulneración de los artículos 13 y 67 de la Carta Política. Hay al menos cinco argumentos que sustentan tal conclusión.

Primero, el artículo 67 de la Constitución no distingue ni las instituciones ni los gastos que la Nación debe financiar. Tal como se ha señalado de manera reiterada en la presente demanda, dicha norma ordena a la Nación aportar recursos para los “*servicios educativos estatales*”. Se trata, pues, de una cláusula general cuya interpretación debe hacerse conforme al principio general de derecho según el cual “*donde la norma no distingue, no le corresponde distinguir al intérprete*”⁷. De ahí que, en materia de educación superior pública, la Nación esté obligada a financiar todos los tipos de gasto (funcionamiento e inversión) de todas las Universidades Públicas del país (tanto nacionales como territoriales). Empero, la norma demandada contraría tal mandato en tanto diferencia el tipo de gasto a financiar por la Nación dependiendo del orden al que la Institución de Educación Superior Pública pertenezca.

Segundo, la jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera clara y reiterada que la Nación está obligada a financiar los gastos de funcionamiento e inversión de las Universidades Públicas del país, sin importar al orden al que pertenecen. Así se desprende del recuento jurisprudencial realizado en el punto 2 del

⁶ Corte Constitucional, sentencias T-422 de 1992, T-530 de 1993, C-1043 de 2006, C-075 de 2007, C-934 de 2013, entre otras.

⁷ Este principio ha sido reconocido por la Corte Constitucional en sentencias como la C-087 de 2000, la C-317 de 2012 y la C-127 de 2020, entre otras.

presente cargo (“Las reglas de financiación de las Universidades Públicas por parte de la Nación”), del que es preciso retomar la sentencia C-380 de 2019. De la lectura de esta decisión se desprende que las Instituciones de Educación Pública tienen derecho a recibir financiación de: (i) la Nación para gastos de funcionamiento e inversión, sin importar el orden al que pertenezcan; y (ii) las entidades territoriales “si se trata de universidades del orden departamental, distrital o municipal”:

“4.2 En línea con lo anterior, y como reconocimiento a la garantía constitucional de la autonomía territorial, el artículo 58 de la Ley 30 de 1993, «Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior», dispone que la creación de universidades estatales u oficiales y demás instituciones de educación superior del orden nacional corresponde al Congreso, del orden departamental a las asambleas departamentales, y del orden distrital y municipal a los concejos distritales o municipales, según el caso.

Por esta razón, el artículo 86 ejusdem, que regula el financiamiento a la oferta de educación superior, advierte que los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de las entidades territoriales –si se trata de universidades del orden departamental, distrital o municipal– y por los recursos y rentas propias de cada institución.” (Subrayado y resaltado fuera de texto).

Esta regla, que es pacífica y consolidada, garantiza el cumplimiento del artículo 67 Superior así como el derecho a la igualdad (art. 13 CP) de las Universidades Públicas del orden territorial frente a las del orden nacional. No obstante, la disposición acusada se separa abiertamente de la jurisprudencia constitucional sin brindar ningún tipo de explicación, lo que a su vez equivale a dejar a las Universidades Públicas del orden territorial en desigualdad frente a las del orden nacional sin contar con justificación válida alguna. De ahí que se vulneren los artículos 13 y 67 de la Constitución.

Tercero, el Gobierno Nacional y el Legislador no explican ni justifican el porqué de la diferencia de trato aquí denunciada. En efecto, la exposición de motivos del entonces Proyecto de Ley 088 de 2022 Cámara no da cuenta de por qué la Nación no le transferiría recursos para gastos de inversión a las Universidades Públicas del orden territorial. En las Gacetas del Congreso que contienen los debates sobre la ley de presupuesto para el año 2023 tampoco hay razonamiento alguno en ese sentido. Lo anterior habría sido fundamental para entender las causas que habrían llevado al Legislador a proceder de la manera que aquí se cuestiona; pero ante la inexistencia de esa justificación, debe concluirse que la decisión se tomó de manera infundada y, por ende, la diferencia de trato carece de una razón suficiente que la respalde. Resulta, en consecuencia, arbitraria, irrazonable e inconstitucional.

Ahora, lo que sorprende es que en la exposición de motivos se afirma de manera literal que “el detalle de los gastos de funcionamiento y de los gastos de inversión para cada una de las 34 universidades públicas oficiales del país deberá estar contenido en un

*anexo que formará parte de la ley de apropiaciones*⁸ (subrayado fuera de texto). Es decir, en la preparación de la Ley del Presupuesto General de la Nación para el 2023 se pensó que las 34 Universidades Públicas del país recibirían aportes de la Nación para sufragar gastos de funcionamiento y gastos de inversión, los cuales serían detallados en el anexo correspondiente. ¿Por qué la incongruencia entre la exposición de motivos y lo aprobado por el Legislador, que derivó en un trato desigual en detrimento de las Universidades Públicas del orden territorial? Insisto en que ni el Gobierno Nacional ni el Congreso de la República brindaron una explicación constitucionalmente admisible que responda ese interrogante.

Cuarto, es falso que el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 ordene a la Nación financiar exclusivamente los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden nacional. En el marco del proceso D-14091, la Corte Constitucional solicitó concepto al Ministerio de Educación Nacional para que explicara cómo funcionan las fuentes de financiación de las Universidades Públicas. En el documento remitido a la Corporación, el Ministerio aseguró que, de acuerdo con el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, la Nación debe aportar (i) a gastos de funcionamiento y de inversión cuando se trata de Universidades Públicas del orden nacional y (ii) únicamente a gastos de funcionamiento cuando se trata de Universidades estatales del orden territorial:

“a) La Ley 30 de 1992 estableció en su artículo 86 que, ‘Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del Presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.’ En ese sentido, en virtud del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, las 33 universidades públicas del orden nacional, departamental y municipal reciben recursos recurrentes de la Nación para funcionamiento, los cuales constituyen la llamada ‘base presupuestal’.

*b) De igual manera, en virtud de lo establecido en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, quince (15) universidades públicas del orden nacional reciben anualmente recursos para inversión.”*⁹ (Subrayado fuera de texto).

Lo mismo conceptuó el Ministerio dentro del proceso D-14231, que culminó con la expedición de la sentencia C-346 de 2021:

“Recursos del artículo 86 de Ley 30 de 1992 (Recursos base): 15 universidades públicas de orden nacional reciben anualmente recursos de inversión que crecen anualmente conforme al mecanismo establecido en el artículo 86 de Ley 30 de 1992 (IPC). El Ministerio de Educación Nacional gestiona la transferencia de los recursos, conforme a la apropiación asignada a cada universidad mediante el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal. Estos recursos se desembolsan a las universidades en un único giro.

⁸ Gaceta del Congreso No. 915 de 2022, pág. 50.

⁹ Intervención del Ministerio de Educación Nacional en el proceso D-14091, pág. 2.

(...)

*Las 33 universidades públicas (del orden nacional, departamental y municipal) reciben anualmente recursos de artículo 86 de Ley 30 para funcionamiento. El Ministerio de Educación Nacional realiza la transferencia de los recursos a cada universidad, conforme a la apropiación disponible asignada en el Presupuesto General de la Nación al comienzo de cada vigencia fiscal para la incorporación en su propio presupuesto, de acuerdo con las prioridades que en virtud del principio de autonomía establezcan.*¹⁰

Esa diferenciación es artificial y no responde a la realidad, pues de la interpretación literal de la norma invocada se desprende de manera clara que la Nación tiene que aportar económicamente para los gastos de funcionamiento y de inversión de todas las Universidades oficiales del país, independientemente del orden al que correspondan. Esta interpretación ha sido respaldada constantemente por la Corte Constitucional en sentencias como la C-127 y la C-380 de 2019, reseñadas en el segundo punto del presente cargo. De ahí que la postura del Ministerio de Hacienda no pueda ser de recibo.

De cualquier modo, lo cierto es que el artículo 67 de la Carta Política obliga a la Nación a financiar los servicios educativos estatales sin diferenciar aquellos del orden nacional y los que pertenecen al orden territorial. Tampoco distingue entre gastos de funcionamiento y de inversión. Por ende, el argumento sigue siendo constitucionalmente inadmisibles.

Quinto, el hecho de que en 1993 la Nación no aportara recursos para los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden territorial no es razón suficiente para que se sustraiga de dicha obligación, ni justifica el trato desigual denunciado. Aquí es preciso anotar que ninguno de los artículos de la Constitución de 1886 obligaba a la Nación a financiar los servicios educativos estatales. El Decreto Ley 80 de 1980, que regulaba la educación superior, tampoco lo exigía. Era entendible que para 1993 (año para el cual el presupuesto de las Universidades Públicas aún se hacía con base en la normatividad de 1980) las Instituciones de Educación Superior Pública del orden territorial no recibieran transferencias de la Nación para gastos de inversión.

Empero, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, es claro que la Nación debe financiar todos los servicios educativos estatales (art. 67 CP) de manera igualitaria o similar (art. 13 CP). En ese contexto, que en 1993 no existiera una base presupuestal para hacer el cálculo de los aportes de la Nación a los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden territorial podría ser un problema de ejecución, pero de ningún modo es una razón constitucionalmente válida ni suficiente que excuse a la Nación del cumplimiento de su deber constitucional de aportar recursos para los gastos de funcionamiento y de inversión de las Instituciones de Educación Superior Pública del orden territorial, tal como lo hace para aquellas del orden nacional.

¹⁰ Intervención del Ministerio de Educación Nacional en el proceso D-14231, págs. 3 y 6.

La situación que aquí se ha descrito se enmarca dentro de lo que la sentencia C-433 de 2021 denomina “*infra inclusividad*”, que se configura cuando una medida legislativa “(i) *confiere un beneficio o instituye una carga para un grupo de personas, con el objeto de alcanzar una finalidad constitucionalmente legítima, pero (ii) no incluye, de manera injustificada, a otro grupo de personas que se encuentra en idéntica o similar situación fáctica y jurídica frente a aquellos incluidos, y que, por tanto, (iii) han debido ser incluidos como destinatarios de la regulación en tanto contribuyen razonablemente a alcanzar la finalidad de la misma*”. En efecto:

(i) El anexo de la Ley 2276 de 2022 asigna recursos a las Universidades Públicas del orden nacional para financiar sus gastos de inversión. Lo anterior persigue una finalidad constitucionalmente legítima, cual es que la Nación debe contribuir en la financiación de los servicios educativos estatales.

(ii) Sin embargo, la disposición en cuestión no asigna recursos a las Universidades Públicas del orden territorial para financiar sus gastos de inversión. Esto, aun cuando tienen similares condiciones fácticas y jurídicas en relación con las Instituciones de Educación Superior Pública del orden nacional, según se explicó previamente.

(iii) Las características similares entre las Universidades Públicas del orden nacional y las del orden territorial hace acreedores a estas últimas de los mismos beneficios económicos que reciben las primeras en el Presupuesto General de la Nación; concretamente, les hace merecedoras de recibir recursos para sufragar sus gastos de inversión. Máxime cuando por esta vía se alcanza la finalidad del artículo 67 de la Carta Política, cual es que la Nación contribuya a la financiación de la educación pública.

Lo anterior demuestra que el Congreso de la República excluyó a las Universidades Públicas del orden territorial de la financiación nacional para sus gastos de inversión sin tener una justificación constitucionalmente admisible. Ello desconoce abiertamente el derecho a la igualdad, como quiera que el Legislador sí asignó recursos a las Universidades Públicas del orden nacional para sus gastos de inversión, y contraviene el mandato expreso del artículo 67 Superior. Adicionalmente, resulta altamente inequitativo que mientras un tipo de Instituciones de Educación Superior Pública reciben recursos para gastos de funcionamiento e inversión, otras solo reciban recursos para el primero de dichos rubros.

Una reflexión final: el artículo 58 de la Ley 30 de 1992 dispone que cuando se va a crear una Universidad Pública se requiere un estudio de factibilidad socioeconómica aprobado por el Ministro de Educación. Esto implica que el Gobierno Nacional participa de la creación de todas las Instituciones de Educación Superior Pública sin importar el orden al que pertenezcan. Así las cosas, la Nación no puede simplemente decir que un nuevo centro de educación superior del orden territorial es factible económicamente sin comprometerse a aportar recursos (tanto de funcionamiento

como de inversión) para que esa viabilidad se mantenga en el tiempo. No hacerlo es altamente irresponsable e inequitativo considerando que la Nación sí adquiere un compromiso de financiación de ambos tipos de gastos cuando de Universidades oficiales del orden nacional se trata.

Por las anteriores razones, es necesario que la Corte Constitucional declare inexecutable el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”.

4.2 CARGO SEGUNDO. LA DISPOSICIÓN ACUSADA DESCONOCE EL ARTÍCULO 69 DE LA CARTA POLÍTICA PORQUE IMPIDE QUE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS DEL ORDEN TERRITORIAL ADMINISTREN AUTÓNOMAMENTE RECURSOS QUE LA NACIÓN DEBE TRANSFERIRLES

La Constitución de 1991 trajo consigo un cambio importante en materia de educación superior. Es así como su artículo 67 dispuso que la educación es un derecho y un servicio público esencial con función social, cuya regulación, inspección y vigilancia le corresponde al Estado. El artículo 68 garantiza libertad a los privados para fundar establecimientos educativos, siempre que cumplan los requisitos de ley. Y el artículo 69 modificó la naturaleza jurídica de las Instituciones de Educación Superior Pública: dejaron de ser establecimientos públicos adscritos al Ministerio de Educación y se convirtieron en órganos autónomos¹¹:

“Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.”

En virtud de la autonomía universitaria, el Estado le reconoce a las Instituciones de Educación Superior diferentes derechos y facultades, algunas de las cuales están desarrolladas en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992. Entre tales potestades se destacan la de darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, seleccionar sus profesores, admitir a sus estudiantes, arbitrar y ejecutar sus recursos y elaborar y manejar su presupuesto.

La autonomía universitaria ha sido entendida desde una dimensión positiva y desde una dimensión negativa. Para efectos de la presente demanda es preciso detenerse solo en la primera. Desde esa perspectiva, la autonomía universitaria ha sido considerada una garantía institucional que marca un límite a la actividad estatal en relación con las Instituciones de Educación Superior. En cuanto al contenido de esta garantía, la Corte Constitucional ha explicado lo siguiente:

“El artículo 69 de la CP consagra una garantía institucional cuyo sentido es el de asegurar la misión de la universidad y que, por lo tanto, para ésta adquiere, en cierto

¹¹ Así lo disponían el Decreto 1050 de 1968 y el Decreto Ley 80 de 1980.

sentido, el carácter de derecho constitucional. Según la norma citada: ‘se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la Ley’. El alcance de la ley, en esta materia, tiene carácter limitado, pues la premisa que la Constitución asume es que la Universidad para cumplir su misión histórica requiere de autonomía y ésta se manifiesta básicamente en una libertad de auto - organización - ‘darse sus directivas’ - y de auto-regulación - ‘regirse por sus propios estatutos’ -. Ambas prerrogativas institucionales deben desarrollarse dentro de las coordinadas generales señaladas por la ley. Esta última se hace cargo de los aspectos de interés general inherentes a la educación - particularmente de los relativos a la exigencia de unas condiciones mínimas de calidad en su prestación y de los derivados de su carácter de servicio público, así como de las limitaciones que proceden de la coexistencia de otros derechos fundamentales (CP artículo 67), pero siempre respetando la intangibilidad de la autonomía universitaria, la que resulta indispensable garantizar a fin de que la universidad realice cabalmente su misión.’¹²

En sentencia C-704 de 2010 la Corte Constitucional se refirió nuevamente a la autonomía universitaria, en tanto garantía institucional, y explicó que su finalidad es “asegurar a las instituciones de educación superior un ámbito de actuación que no puede ser desdibujado por los poderes públicos, el cual tiene origen constitucional y se traduce en la libertad que tienen las universidades para (i) darse sus propios estatutos; (ii) fijar las pautas para el nombramiento y designación de sus profesores, autoridades académicas y administrativas; (iii) seleccionar sus alumnos; (iv) señalar sus programas académicos y los planes de estudio que regirán su actividad académica, conforme a los parámetros mínimos señalados en la ley; y (v) aprobar y manejar su presupuesto”¹³ (subrayado fuera de texto). En ese orden de ideas, la autonomía universitaria garantiza a las Instituciones Públicas de Educación Superior ciertos derechos y, a la par, impide que el Estado se inmiscuya indebidamente en sus asuntos.

La dimensión positiva de la autonomía universitaria comprende dos de sus facetas principales: la autonomía universitaria en materia presupuestal y la autonomía universitaria en materia administrativa.

La **autonomía presupuestal** de las Universidades estatales ha sido entendida como *“la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad”*¹⁴. Dicha facultad está expresamente reconocida en el artículo 57 de la Ley 30 de 1992:

“Artículo 57. Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo.

Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente

¹² Corte Constitucional, sentencia C-337 de 1996.

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-704 de 2010.

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-192 de 1995. Reiterada en la sentencia C-127 de 2019.

y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.” (Subrayado fuera de texto).

Adicionalmente, la autonomía presupuestal le permite a las Instituciones de Educación Superior Pública “*distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades, las cuales son definidas de manera autónoma por dichos entes sin intervención alguna por parte de la autoridad pública o del sector privado*”⁵.

La **autonomía administrativa** de las Instituciones de Educación Superior Pública está asociada con la potestad que ellas tienen de darse sus propios estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, seleccionar a sus profesores, entre otras (art. 28, Ley 30 de 1992). También guarda estrecha relación con la capacidad que tienen las Universidades oficiales de elaborar y manejar su propio presupuesto. En palabras de la Corte Constitucional: “*En cuanto al manejo de recursos, es claro que una de las funciones inherentes a las universidades y esenciales a su capacidad de autorregulación administrativa es la de elaborar y manejar su propio presupuesto*”⁶.

La inobservancia de cualquiera de las facetas de la autonomía universitaria, así como de los deberes que de ella emanan para el Estado, conduce a la infracción del artículo 69 de la Carta Política.

Es claro que todas las Universidades Públicas -nacionales y territoriales- son destinatarias de la autonomía que reconoce el artículo 69 de la Constitución. Sin embargo, la asignación de recursos realizada por el Legislador en el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*”, incorporado en el artículo 77 de la ley 2276 de 2022, desconoce dicha garantía constitucional.

En efecto, el requisito indispensable para poder ejercer la autonomía presupuestal y la autonomía administrativa es que las Instituciones de Educación Superior Pública tengan recursos. Dicho de otro modo, el objeto de la autonomía presupuestal y la autonomía administrativa es que tales entes puedan manejar, de manera independiente, los recursos que hacen parte de su presupuesto. Luego, si esos recursos no existen, es imposible materializar el ejercicio de tales prerrogativas.

En este caso, el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*” no asigna recursos para financiar los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden territorial, lo cual implica que frente a ese rubro dichas entidades no pueden ejercer la autonomía presupuestal y administrativa que el artículo 69 de la Carta Política les reconoce en tanto no existe el objeto (recursos) respecto del cual desplegarlas (inversión). Puede que las Universidades oficiales del orden territorial tengan otras fuentes de ingresos para financiar sus gastos de inversión, pero eso no es relevante en tanto que lo cuestionado es que con su decisión el Legislador les quitó la posibilidad de manejar autónomamente recursos que la Nación está obligada a transferirles. Así pues, para subsanar esta deficiencia es necesario que la Corte

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-926 de 2005.

⁶ Ibidem.

Constitucional declare inexecutable el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas”.

La definición de cuántos recursos se asignan para funcionamiento e inversión a las universidades públicas es un asunto que corresponde al Legislador en el marco de sus reflexiones democráticas. Pero lo que no puede suceder es que, sin la más mínima justificación, simplemente excluya a todas las universidades del nivel territorial de la asignación de recursos para inversión, porque con ello se les priva de la posibilidad de ejercer la garantía constitucional de la autonomía universitaria en su faceta presupuestal.

5. APTITUD DE LOS CARGOS FORMULADOS

En virtud del artículo 40-6 de la Carta Política, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Una de las manifestaciones centrales de este derecho es la posibilidad de interponer acciones públicas en defensa de la Constitución. Sin embargo, este derecho debe ponderarse con el deber que tiene la Corte Constitucional de pronunciarse sobre demandas que estén suficiente y correctamente sustentadas¹⁷. Por ello, la jurisprudencia ha establecido un conjunto de requisitos mínimos que todo ciudadano debe satisfacer al momento de justificar “*las razones de la violación*” de una norma que, desde la sentencia C-1052 de 2001, se sistematizan en el deber de exponer argumentos claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes:

*“La **claridad** de la demanda es un requisito indispensable para establecer la conducencia del concepto de la violación, pues aunque ‘el carácter popular de la acción de inconstitucionalidad, por regla general, releva al ciudadano que la ejerce de hacer una exposición erudita y técnica sobre las razones de oposición entre la norma que acusa y el Estatuto Fundamental’, no lo excusa del deber de seguir un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de su demanda y las justificaciones en las que se basa.*”

*Adicionalmente, las razones que respaldan los cargos de inconstitucionalidad sean **ciertas** significa que la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente ‘y no simplemente sobre una deducida por el actor, o implícita’ e incluso sobre otras normas vigentes que, en todo caso, no son el objeto concreto de la demanda. Así, el ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad supone la confrontación del texto constitucional con una norma legal que tiene un contenido verificable a partir de la interpretación de su propio texto; ‘esa técnica de control difiere, entonces, de aquella otra encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden’.*

*De otra parte, las razones son **específicas** si definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política a través ‘de la formulación de*

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-146 de 2017.

por lo menos un cargo constitucional concreto contra la norma demandada'. El juicio de constitucionalidad se fundamenta en la necesidad de establecer si realmente existe una oposición objetiva y verificable entre el contenido de la ley y el texto de la Constitución Política, resultando inadmisibile que se deba resolver sobre su inexecutable a partir de argumentos 'vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales' que no se relacionan concreta y directamente con las disposiciones que se acusan. Sin duda, esta omisión de concretar la acusación impide que se desarrolle la discusión propia del juicio de constitucionalidad.

*La **pertinencia** también es un elemento esencial de las razones que se exponen en la demanda de inconstitucionalidad. Esto quiere decir que el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional, es decir, fundado en la apreciación del contenido de una norma Superior que se expone y se enfrenta al precepto demandado. En este orden de ideas, son inaceptables los argumentos que se formulan a partir de consideraciones puramente legales y doctrinarias, o aquellos otros que se limitan a expresar puntos de vista subjetivos en los que 'el demandante en realidad no está acusando el contenido de la norma sino que está utilizando la acción pública para resolver un problema particular, como podría ser la indebida aplicación de la disposición en un caso específico'; tampoco prosperarán las acusaciones que fundan el reparo contra la norma demandada en un análisis de conveniencia, calificándola 'de inocua, innecesaria, o reiterativa' a partir de una valoración parcial de sus efectos.*

*Finalmente, la **suficiencia** que se predica de las razones de la demanda de inconstitucionalidad guarda relación, en primer lugar, con la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche; así, por ejemplo, cuando se estime que el trámite impuesto por la Constitución para la expedición del acto demandado ha sido quebrantado, se tendrá que referir de qué procedimiento se trata y en qué consistió su vulneración (artículo 2 numeral 4 del Decreto 2067 de 1991), circunstancia que supone una referencia mínima a los hechos que ilustre a la Corte sobre la fundamentación de tales asertos, así no se aporten todas las pruebas y éstas sean tan sólo pedidas por el demandante. Por otra parte, la suficiencia del razonamiento apela directamente al alcance persuasivo de la demanda, esto es, a la presentación de argumentos que, aunque no logren prime facie convencer al magistrado de que la norma es contraria a la Constitución, si despiertan una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, de tal manera que inicia realmente 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 Constitucional".¹⁸*

Los cargos formulados en la presente demanda satisfacen los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional. Veamos.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001. Reiterada en muchas otras sentencias, como las siguientes: C-468 de 2016, C-726 de 2015, C-931 de 2014, C-612 de 2013, C-533 de 2012, C-456 de 2012, C-198 de 2012, C-101 de 2011, C-029 de 2011, C-028 de 2011, C-102 de 2010, C-025 de 2010, C-372 de 2009, C-1087 de 2008, C-293 de 2008, C-922 de 2007, C-370 de 2006, C-1197 de 2005, C-1123 de 2004, C-901 de 2003, C-889 de 2002, C-183 de 2002 y C-1256 de 2001.

En primer lugar, los cargos son **claros** porque siguen un hilo conductor que permite al lector comprender su contenido y sus justificaciones.

El primer cargo parte de la explicación sobre el contenido del derecho a la igualdad y de las reglas de financiación de las Universidades Públicas por parte de la Nación. Acto seguido se argumenta por qué el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*” desconoce los artículos 13 y 67 de la Carta Política, para lo cual se utiliza el método que la Corte Constitucional ha desarrollado para analizar la vulneración del derecho a la igualdad. Así, se señalan las razones por las que las Universidades Públicas del orden nacional y las del orden territorial son comparables entre sí; se precisa cuál es el trato desigual que se cuestiona y por último se dan los argumentos que sostienen la premisa del cargo: que el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*” vulnera las normas constitucionales invocadas porque el Legislador apropió recursos para los gastos de inversión de las Universidades oficiales del orden nacional, pero no para las del orden territorial.

El segundo cargo explica que el artículo 69 de la Constitución reconoce que todas las Universidades, sin importar el orden al que pertenezcan, son autónomas presupuestal y administrativamente. Acto seguido se señala que para el ejercicio de dicha autonomía, es indispensable que las Instituciones de Educación Superior Pública tengan recursos para manejarlos, pues de otro modo no podrán materializar tales garantías. Por último, se argumenta que en el caso concreto, encontramos que el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*” no ordenó a la Nación transferirle recursos para gastos de inversión a las Universidades Públicas del orden territorial, aun cuando tiene derecho a ellos, cercenándoles la posibilidad de ejercer su autonomía presupuestal y administrativa frente a ellos, lo cual vulnera el artículo 69 Superior.

En segundo lugar, la demanda recae sobre una proposición **cierta**, es decir, verificable, que se desprende del texto de una Ley vigente. El alcance que se le da al contenido de la norma acusada se deriva de una interpretación que no está basada en conjeturas, sino que ha sido debidamente constatada. Además, según se explicó en el acápite correspondiente, el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*” es una disposición legal susceptible de control constitucional en tanto que (i) el artículo 77 de la Ley 2276 de 2022 le otorga rango legal y (ii) la sentencia C-346 de 2021 determinó que dicho anexo es parte integral de la Ley de Presupuesto General de la Nación.

En tercer lugar, los argumentos esgrimidos son **específicos y pertinentes**. En el primer cargo se explica que el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*”, que es parte integral de la Ley 2276 de 2022, desconoce los artículos 13 y 67 de la Carta Política al no haber asignado recursos para financiar los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden territorial, aun cuando sí lo hizo para las del orden nacional. En el segundo cargo se explica que la disposición acusada vulnera el artículo 69 de la Constitución porque al no destinar recursos para los gastos de inversión de las Instituciones de Educación Superior Pública territoriales, les impidió el ejercicio material de la autonomía presupuestal y administrativa. De

modo que las acusaciones se fundamentan en razones concretas y plantean un debate sobre la constitucionalidad de la norma, mas no de su conveniencia.

Por último, la forma como están contruidos los cargos y las razones que se brindaron para cuestionar la norma demandada son capaces de generar una duda inicial sobre la constitucionalidad de aquella. De ahí que también se cumpla con el requisito de **suficiencia**.

6. SOLICITUD

De acuerdo con los argumentos expuestos en la demanda, respetuosamente solicito declarar inexecutable el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*”, incorporado a la Ley 2276 de 2022 mediante el artículo 77 de la misma. Lo anterior, debido a que omitió asignar recursos de la Nación destinados a sufragar gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden territorial.

7. COMPETENCIA

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 241-4 de la Carta Política, en concordancia con el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto ya que se trata de una demanda de inconstitucionalidad contra una ley de la República.

8. NOTIFICACIONES

Recibo notificaciones en la carrera 14 No. 93B - 29, oficina 305, de Bogotá, y en los correos electrónicos: yduenas@gmail.com - yduenas@duenasgomez.com

Con dicciones de comedimiento,

YEFFERSON MAURICIO DUEÑAS GÓMEZ.
CC. 7'175.697 de Tunja