

Bogotá, 6 de marzo de 2025.

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

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 74 (parcial) del Decreto 1523 de 2024, *“Por medio del cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y el presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025”*.

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 artículo 74 (parcial) del Decreto 1523 de 2024, *“Por medio del cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y el presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025”*. Norma que incorpora, en un Anexo, los gastos de funcionamiento e inversión de cada universidad pública del orden nacional y territorial.

La demanda tiene la siguiente estructura:

1.	ACLARACIÓN PRELIMINAR	3
1.1.	Sentencia C-346 de 2021. Autonomía universitaria e independencia presupuestal frente a la Rama Ejecutiva, Ministerio de Educación.	4
1.2.	Sentencia C-505 de 2023. La autonomía universitaria de las universidades territoriales depende de la asignación de recursos tanto de funcionamiento como de inversión.....	6
1.3.	Decreto 1523 de 2024. Persistencia en la asignación indebida del presupuesto universitario.....	9
2.	NORMA DEMANDADA	11
3.	NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS	12
4.	CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD	12
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 universidades del orden territorial	13

4.1.1	Las reglas de financiación de las universidades públicas por parte de la Nación.....	14
4.1.2	El derecho a la igualdad al tenor de la jurisprudencia constitucional.....	17
4.1.3	La norma acusada vulnera los artículos 13 y 67 de la Carta Política porque no asigna recursos de inversión para las universidades públicas del orden territorial, lo que sí ocurre con las del orden nacional.....	19
4.2	CARGO SEGUNDO. La disposición acusada desconoce el artículo 69 de la Constitución porque impide que las universidades públicas del orden territorial administren autónomamente recursos para inversión que la Nación debe transferirles....	32
4.3	CARGO TERCERO. La disposición acusada desconoce el artículo 243 de la Constitución porque reproduce el contenido material de una norma declarada inexecutable. Desacato de lo resuelto y ordenado por la corte constitucional en las sentencias C-346 de 2021 y C-505 de 2023.....	37
4.3.1.	Reglas vinculantes de la sentencia C- 346 de 2021.....	42
4.3.1.1.	La autonomía universitaria en su dimensión presupuestal y la prohibición de subordinación al MEN en esa materia.	42
4.3.1.2.	Asignación de recursos para universidades públicas independiente del presupuesto del MEN. Una garantía del principio democrático y de la legalidad del gasto según los artículos 345 y 346 de la Constitución.....	43
4.3.1.3.	El financiamiento de universidades públicas debe ajustarse a los artículos 11 (b) y 36 del EOP.....	44
4.3.2.	Reglas vinculantes de la sentencia C-505 de 2023.	48
4.3.2.1.	“El trato diferenciado que dispensó la medida contemplada en el Anexo acusado a las universidades públicas del orden nacional y, a las de orden territorial, no obedece a una finalidad constitucional importante y, por el contrario, atenta contra la Constitución, así como contra los desarrollos legales y contradice el precedente definido en la sentencia C-346 de 2021”.	48
4.3.2.2.	“Ante una medida que no es constitucionalmente importante y, por el contrario, atenta contra preceptos constitucionales, legales y jurisprudenciales la pregunta sobre si resulta efectivamente conducente o desproporcionadamente evidente carecen de sentido”.	51
4.3.2.3.	“La medida incorporada en el Anexo demandado no solo desconoce el principio de igualdad, sino que atenta contra la garantía institucional de la autonomía universitaria que reconoce el ordenamiento tanto a las universidades del orden nacional como territorial”.	52
4.3.2.4.	“El elemento diferenciador que exige adoptar medidas específicas en relación con los montos en que deben ser apropiados los recursos de inversión para las universidades públicas del orden territorial”.	54
4.3.3.	Desconocimiento de las sentencias C-346 de 2021 y C-505 de 2023.....	56
4.4	CARGO CUARTO. La norma acusada desconoce los artículos 13 y 67 de la Constitución porque la asignación de recursos de funcionamiento no responde a criterios de razonabilidad y proporcionalidad en detrimento de las universidades del orden territorial.....	57

4.4.1.	La norma acusada vulnera los artículos 13 y 67 de la Constitución porque desconoce la educación bajo criterios de igualdad. La distribución de recursos de funcionamiento carece de criterios de razonabilidad y proporcionalidad.	58
4.4.2.	Ausencia de criterios objetivos, razonables y proporcionados para la distribución de recursos de funcionamiento de las universidades públicas.	69
5.	APTITUD DE LOS CARGOS FORMULADOS.....	78
6.	SOLICITUD.....	82
7.	COMPETENCIA.....	83
8.	NOTIFICACIONES.....	85

Procedo a su desarrollo en los términos anunciados.

1. ACLARACIÓN PRELIMINAR

La financiación de la educación pública superior es un pilar esencial del Estado Social de Derecho. No se limita a una mera asignación monetaria; representa una herramienta clave para democratizar el conocimiento, reducir brechas socioeconómicas y fortalecer la capacidad científica de un país. La asignación adecuada del presupuesto a las universidades públicas no solo garantiza la formación de profesionales competentes, sino que configura un mecanismo de movilidad social y de construcción de ciudadanía, permitiendo que el talento, independientemente de su origen, contribuya al progreso colectivo.

En los últimos años la distribución de estos recursos ha evidenciado sistemáticas distorsiones porque discrimina la autonomía de las universidades públicas al tratarlas como si fueran parte de la Rama Ejecutiva, así como privilegia de manera inequitativa a las instituciones del orden nacional sobre las del orden territorial en lo que concierne a los gastos de funcionamiento e inversión.

Estas instituciones, amén de que enfrentan mayores desafíos operativos y limitaciones para atender las demandas educativas en las regiones más vulnerables, dependen críticamente de estos fondos para garantizar su sostenibilidad.

Pese a que la Corte Constitucional ha establecido previamente criterios sobre la financiación de la educación superior pública, la norma demandada, al desconocer las reglas fijadas por el Alto Tribunal, reitera estas deficiencias y perpetúa inequidades en su asignación. Las actuales dinámicas de gastos de funcionamiento e inversión de las universidades públicas del orden territorial perpetúan las desigualdades que estas instituciones ya enfrentan y obstaculizan el acceso equitativo a la educación superior en las regiones de Colombia.

1.1. Sentencia C-346 de 2021. Autonomía universitaria e independencia presupuestal frente a la Rama Ejecutiva, Ministerio de Educación.

En la sentencia C-346 de 2021 la Corte examinó la constitucionalidad de la Sección 2201 del artículo 2º de la Ley 2063 de 2020, *“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 2021”*, ante la presunta vulneración de los artículos 69, 151 y 349 de la Constitución, así como de los artículos 4º, 11 y 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP). Lo anterior, por cuanto el Legislador incluyó los recursos asignados a las universidades públicas dentro de las partidas presupuestales del Ministerio de Educación Nacional, como si fueran un apéndice de este. En aquella oportunidad planteé la demanda en los siguientes términos:

Los artículos 151 y 349 de la Constitución Política establecen que la Ley Anual de Presupuesto debe formularse y ejecutarse en estricto cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Decreto Ley 111 de 1996, que regula la programación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y ejecución del presupuesto público.

La vulneración de los artículos 11 (literal b) y 36 del EOP ocurre porque, aunque el EOP no menciona expresamente a las universidades públicas como sujetos destinatarios de la distribución presupuestal, la Corte, en la sentencia C-220 de 1997, aclaró que las normas aplicables a las universidades públicas no son las previstas para los establecimientos públicos (artículo 4º del EOP) y, en su lugar, deben integrarse de manera independiente dentro de la Ley Anual de Presupuesto, similar a lo que sucede con la Rama Judicial.

En ese contexto, también planteé la violación del artículo 69 Superior, toda vez que las universidades públicas, como órganos autónomos, no deben ser consideradas parte de la Rama Ejecutiva

La Corte Constitucional estudió los cargos de inconstitucionalidad propuestos y declaró que la asignación del presupuesto de las universidades públicas dentro de la partida presupuestal del Ministerio de Educación Nacional vulnera la autonomía universitaria al equipararlas con entidades subordinadas a esta Cartera, comprometiendo así su independencia presupuestal y administrativa.

La Corte también señaló que las universidades públicas, tanto del orden nacional como territorial, deben recibir de la Nación los recursos necesarios para cubrir sus gastos de funcionamiento e inversión. Estos recursos, además, deben asignarse de manera separada de las partidas destinadas al Ministerio de Educación Nacional:

“139. En este sentido, es importante reiterar que tanto las universidades públicas del orden nacional como aquellas del orden territorial «reciben del presupuesto general de

la Nación los recursos necesarios para cubrir sus gastos de funcionamiento e inversión, lo que implica que el régimen aplicable a los mismos sea también el contenido en la ley anual de presupuesto, pues unos y otros “conforman el presupuesto de la Nación”.

(...)

154. En esta oportunidad, la Sala Plena reitera esa regla decisión e insiste en que la ley anual de presupuesto debe prever los recursos que la Nación apropia a favor de las universidades oficiales, con la especificación del monto total que se destina para los rubros de funcionamiento e inversión de dichas instituciones. Lo anterior, de manera independiente al presupuesto que se apropie a favor del MEN u otra entidad del Estado. En consecuencia, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 11 (literal b) y 36 del EOP, el presupuesto global de las universidades públicas deberá tener una sección independiente en la ley anual de presupuesto, en la que se concreten los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión para todas ellas.” (Subrayado fuera de texto)

Para la Corte, la autonomía universitaria (art. 69 CP) hace innecesaria y contraproducente cualquier intermediación de la Rama Ejecutiva en la gestión presupuestaria. Resaltó que la asignación directa de recursos garantiza la independencia institucional y ordenó, con fundamento en los artículos 11b y 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP), establecer una sección específica para las universidades públicas en la ley anual de presupuesto donde se discriminen los gastos de funcionamiento e inversión de las 33 universidades públicas:

“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)

Como consecuencia, la Corte Constitucional declaró inexecutable la sección correspondiente del Presupuesto General de 2021; difirió los efectos de la decisión para permitir la inclusión de una sección específica destinada al presupuesto de las universidades públicas, aplicable a partir del período fiscal 2023; y estableció que la regla jurídica contenida en el fundamento No. 159 será vinculante para las vigencias fiscales subsiguientes.

“RESUELVE:

Primero.- Declarar **INEXEQUIBLE** la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, «[p]or 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 2021».

Segundo.- DIFERIR los efectos de la inexequibilidad declarada hasta que entre a regir y surtir efectos fiscales la ley que decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia 2022, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia. En ningún caso, los efectos del presente fallo afectarán las situaciones jurídicas consolidadas.

Tercero.- DISPONER que la regla jurídica contenida en el fundamento jurídico 159 de esta sentencia, relativa la existencia de una sección en la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones que corresponda al presupuesto global de las universidades públicas, solo será exigible para la elaboración y aprobación de la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones para las vigencias fiscales del 1º de enero al 31 de diciembre de 2023 y siguientes.”

La Sentencia C-346 de 2021 marca un hito en la asignación presupuestaria para la educación, al ordenar que el presupuesto de las 33 universidades públicas, destinado a cubrir la totalidad de los gastos de funcionamiento e inversión, se incluya en una sección independiente dentro de la Ley Anual de Presupuesto, separada de las partidas del Ministerio de Educación Nacional.

1.2. Sentencia C-505 de 2023. La autonomía universitaria de las universidades territoriales depende de la asignación de recursos tanto de funcionamiento como de inversión.

El Congreso de la República, en el Presupuesto General de la Nación de 2023, incumplió parcialmente la orden tercera de la sentencia C-346 de 2021. Si bien creó un anexo especial para apropiar los recursos a universidades públicas, discriminó injustificadamente entre universidades nacionales y territoriales, excluyendo a estas últimas de los recursos de inversión.

En la sentencia C-505 de 2023, la Corte examinó la constitucionalidad del Anexo '*Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*', incorporado a la Ley 2276 de 2022 mediante su artículo 77, por la presunta vulneración de los artículos 13, 67 y 69 de la Constitución. En esa ocasión propuso la inconstitucionalidad así:

El artículo 67 Superior establece de manera inequívoca la obligación de la Nación de financiar los servicios educativos estatales en su totalidad, sin distinciones respecto a su nivel territorial, tanto para funcionamiento como para inversión. En consecuencia, la asignación presupuestaria debe ser igual o similar, conforme al principio de igualdad, establecido en el artículo 13 de la Constitución.

El Anexo, al no asignar recursos para financiar los gastos de inversión de las universidades públicas del orden territorial, generó que estas entidades no pudieran ejercer la autonomía presupuestal y administrativa en dichos rubros al tenor del artículo 69 de la Carta.

La Corte Constitucional estudió los cargos propuestos y, para resolverlos, interpretó el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, que prevé los "recursos base" de las universidades públicas por parte de la Nación y de las entidades territoriales. La Corte reconoció que estos aportes cobijan tanto los gastos de funcionamiento como los de inversión, los cuales incrementan en pesos constantes, tomando como base el presupuesto de rentas y gastos vigentes a partir de 1993:

“116. En criterio de la Sala la interpretación constitucional del inciso segundo del artículo 86 es dinámica y, en ese sentido, cobija tanto a los gastos de funcionamiento como a los de inversión, cuya importancia resulta trascendental para la tarea que les ha sido encomendada por la Constitución a las universidades del orden nacional y territorial, la cual no difiere en lo sustancial y cuya relevancia no es necesario justificar de manera detallada en un Estado constitucional que, por virtud de lo señalado en sus artículos 1º, 7, 8 –para mencionar solo algunos de los más importantes–, se propuso profundizar en la descentralización territorial, dar impulso a la protección y promoción de la diversidad étnica, natural y cultural de la nación colombiana y garantizar el pluralismo.” (Subrayado fuera de texto)

La Corte Constitucional señaló que la distinción entre la financiación de las universidades nacionales y territoriales es improcedente, pues pone en riesgo la independencia presupuestal respecto de las erogaciones de inversión de las universidades territoriales. Así, reiteró que la autonomía universitaria exige que la financiación de la Nación a la educación pública superior se haga de manera independiente de los gastos de la Rama Ejecutiva, específicamente del Ministerio de Educación, y que esta financiación debe ser indiferente para las universidades nacionales y territoriales, cubriendo tanto los gastos de funcionamiento como de inversión de cada universidad:

“125. En fin, garantizar la autonomía universitaria con todos sus atributos es algo que la Constitución le atribuye al Estado y que cobija tanto a las universidades públicas nacionales, como a las de orden territorial. Asegurar que los gastos de funcionamiento y de inversión serán financiados estatalmente contribuye a que estos organismos autónomos e independientes estén en condición de ofrecer oportunidades de formación profesional a los estudiantes, poner su saber a favor de la investigación científica sin imposiciones o intromisiones inaceptables, provenientes de los poderes públicos; contribuir a la realización intelectual de las colombianas y de los colombianos; salvaguardar, así como promover la diversidad étnica, natural y cultural de la Nación colombiana dentro de los límites trazados por la Constitución, la legislación y la jurisprudencia.

126. En conclusión, la Sala considera que la medida contemplada en el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas”, efectivamente, desconoció el principio de igualdad (artículo 13 superior); la obligación de financiar con recursos estatales los gastos de funcionamiento e inversión de las universidades públicas (artículo 67 constitucional) y la garantía institucional de autonomía universitaria prevista en el artículo 69 de la Carta Política, porque ordenó apropiar recursos para

financiar los gastos de inversión de las universidades públicas del orden nacional, pero no lo hizo para las del orden territorial.” (Subrayado fuera de texto)

También enfatizó en que la educación pública superior es una obligación prioritaria del Estado colombiano, por lo que resulta constitucionalmente inadmisibles pretender que su materialización dependa únicamente del centro. Según la Corte, la territorialización debe comenzar por atender las necesidades de las universidades de orden territorial, cuyas finanzas exigen un enfoque descentralizado acorde con las dinámicas regionales:

“124. Si esto es importante en relación con las universidades públicas del orden nacional, se torna aún más trascendental tratándose de las universidades oficiales del orden territorial. Las tareas propias del Estado social de derecho se multiplican con cada día que pasa y sería contrario a la Constitución insistir en que su materialización debe provenir únicamente del centro. La territorialización de la Carta Política se ha convertido en una tarea pendiente de desarrollos más profundos y, en ese desafío, las universidades del nivel territorial están llamadas a cumplir objetivos de importancia crucial, principalmente, en momentos en los que el cambio climático comienza a mostrar consecuencias adversas, retadoras, inesperadas y aún desconocidas para la vida humana y la supervivencia de la naturaleza, afectando de manera principal los territorios alejados y con necesidades más apremiantes.

129. Aquellas Universidades del orden territorial que se ubiquen en los lugares más apartados y con mayor necesidad de presencia estatal deben poder recibir un apoyo mayor, incluso si de todas maneras cuentan con recursos alternativos por parte de la entidad territorial que creó esa universidad. Entretanto, aquellas universidades del orden territorial que se encuentran en regiones con mayores recursos y, una presencia estatal más arraigada, deben recibir el apoyo nacional en proporción a sus resultados en acreditación institucional de calidad, número de alumnos, diversidad de programas de pregrado, maestrías y doctorados, y mejores estándares de calidad en docencia, así como en el impacto y pertinencia de la investigación científica, de modo concordante con la realización de los postulados propios del Estado social de derecho, entre los cuales el derecho a la educación como factor de integración social juega un papel fundamental. De cualquier forma, es de advertir que el monto en que se fijan los recursos de inversión no puede conducir a la pérdida de autonomía universitaria ni presupuestal, en los términos que se dejaron definidos en la sentencia C-346 de 2021 y que se reiterarán en esta decisión.” (Subrayado fuera de texto)

Por tanto, declaró la inexecutable diferida hasta el 31 de diciembre del 2023; ordenó al Congreso a incluir los gastos de inversión de las universidades territoriales en las vigencias del 2025 y exhortó al Legislador a no reincidir en el incumplimiento de la sentencia C-346 de 2021:

“RESUELVE

Primero.- DECLARAR la inexecutable diferida hasta el 31 de diciembre de 2023 del último inciso del primer párrafo del artículo 77 de la Ley 2276 de 2022 y ORDENAR

la inclusión en el Presupuesto Nacional para el año 2025 y, vigencias siguientes, de los rubros para gastos de inversión de las Universidades que fueron creadas por una autoridad distinta al Congreso de la República, acorde con los criterios mencionados en la presente sentencia.

Segundo.- EXHORTAR al Congreso de la República para que no reincida en desconocer lo definido por la Corte Constitucional en la sentencia C-346 de 2021 y, reiterado en la presente sentencia, en el sentido de que **i)** “en el Presupuesto General de la Nación deben apropiarse recursos para gastos de funcionamiento y de inversión de todas las Universidades Públicas” y **ii)** “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”.

La sentencia C-505 de 2023 reiteró la necesidad de separar la financiación educativa del Ministerio de Educación para garantizar la autonomía universitaria. Adicionalmente, enfatizó en que esta separación no cumple su propósito si, al distribuir los recursos, las universidades territoriales quedan excluidas de las asignaciones para gastos de inversión, lo que no ocurre con las universidades del orden nacional. Esta desigualdad impide a las instituciones territoriales ejercer plenamente su autonomía en los gastos de inversión, limitando su capacidad de gestión y ejecución presupuestaria.

Además, la Corte estableció criterios objetivos para la distribución de recursos de las universidades públicas, tales como la acreditación de calidad, el número de estudiantes, la diversidad de programas de pregrado y posgrado, la excelencia profesoral y la ausencia estatal en universidades apartadas, todo ello en aras de reconocer las necesidades de las universidades del orden territorial y así, avanzar hacia la denominada “*territorialización de la Carta Política*”.

Con este panorama, la asignación de recursos a las universidades públicas es clara: (i) la ley de apropiaciones presupuestarias deberá asignarles los recursos a las universidades públicas de manera independiente a los gastos de la Rama Ejecutiva – Ministerio de Educación; (ii) deben incluirse recursos tanto para los gastos de funcionamiento como de inversión de todas las universidades públicas, sean estas del orden nacional o territorial; (iii) la distribución de recursos debe obedecer a factores objetivos, razonables y proporcionados en pro de las universidades del orden territorial.

1.3. Decreto 1523 de 2024. Persistencia en la asignación indebida del presupuesto universitario.

El 29 de julio de 2024 el Gobierno Nacional radicó ante el Congreso de la República el proyecto de ley 090 de 2024 Cámara, 060 de 2024 Senado, “*Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal*

del 10. de enero al 31 de diciembre de 2025”¹, por un monto total de \$523 billones de pesos, equivalente al 29,4% del PIB nacional. Al no haber sido aprobado, el presupuesto fue expedido por el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 1523 del 18 de diciembre de 2024, conforme al artículo 348 de la Constitución² y el artículo 59 del Decreto 111 de 1996, “*Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto.*”³

El artículo 74 del Decreto 1523 de 2024 se incorporó el “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales-Universidades Públicas*”, el cual señala la distribución de recursos de funcionamiento e inversión a las universidades públicas⁴. La disparidad en la asignación presupuestaria de las universidades públicas nacionales y territoriales revela un tratamiento inconstitucional en la política de financiamiento público, por cuanto:

- (i) Para 2025 no se asignaron recursos de inversión a las universidades públicas de orden territorial, aunque sí a las del nivel nacional. Mientras las universidades públicas de orden nacional reciben una dotación integral que incluye tanto gastos de funcionamiento como de inversión, las del orden territorial solo cuentan con recursos para funcionamiento, quedando excluidas de los recursos destinados a inversión.
- (ii) Para el año 2025 la distribución de los recursos de funcionamiento de las universidades públicas no respondió a criterios objetivos, razonables y proporcionados que justifiquen los montos asignados.

Esta asimetría presupuestal no solo representa una incongruencia administrativa, sino que constituye una transgresión del marco constitucional, específicamente en lo concerniente a los principios fundamentales de igualdad, financiamiento estatal de la educación superior y autonomía universitaria consagrados en los artículos 13, 67 y 69 de la Constitución. Además reproduce el contenido material de una norma declarada inexequible, según lo previsto en el artículo 243 Superior.

¹ Gaceta 1091 del 2 de agosto de 2024.

² “**Constitución Política. “Artículo 348.** *Si el Congreso no expidiere el presupuesto, regirá el presentado por el Gobierno dentro de los términos del artículo precedente; si el presupuesto no hubiere sido presentado dentro de dicho plazo, regirá el del año anterior, pero el Gobierno podrá reducir gastos, y, en consecuencia, suprimir o refundir empleos, cuando así lo aconsejen los cálculos de rentas del nuevo ejercicio.*” (Subrayado fuera de texto)

³ **Decreto 111 de 1996. “Artículo 59.** *Si el Congreso no expidiere el Presupuesto General de la Nación antes de la media noche del 20 de octubre del año respectivo, regirá el proyecto presentado por el Gobierno, incluyendo las modificaciones que hayan sido aprobadas en el primer debate.*” (Subrayado fuera de texto)

⁴ El “*Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas*”, incorporado por el artículo 74 y que hace parte del Decreto 1523 de 2024, fue publicado en el Diario Oficial No. 52.985 (página 63 en adelante).

Esta situación también contraviene abiertamente los pronunciamientos de la Corte Constitucional en las sentencias C-346 de 2021 y C-505 de 2023, en las que actué como demandante, que establecieron parámetros claros sobre la financiación de las universidades públicas.

Dado que el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales-Universidades Públicas”, incorporado por el artículo 74 del Decreto 1523 de 2024, persiste en los vicios de inconstitucionalidad previamente censurados por la propia Corte Constitucional, se acude a la acción pública para se haga un nuevo pronunciamiento que garantice la efectiva materialización de los mandatos superiores en la estructuración financiera de las universidades públicas.

2. NORMA DEMANDADA

Se demanda el artículo 74 (parcial) del Decreto 1523 de 2024, “*Por medio del cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y el presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2025*”, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial número 52.974 del 18 de diciembre de 2024 (se subraya el aparte demandado):

“DECRETO NÚMERO 1523 DE 2024
(diciembre 18)

Por medio del cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y el presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2025.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 348 de la Constitución Política y el artículo 59 del Estatuto Orgánico del Presupuesto

DECRETA:
(...)

ARTÍCULO 74. ENTES AUTÓNOMOS UNIVERSITARIOS ESTATALES UNIVERSIDADES PÚBLICAS. *En cumplimiento de las Sentencias C-346 de 2021 y C-505 de 2023, 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 del orden nacional y territorial está contenido en el anexo que forma parte del presente Decreto.*

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 1º. *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 la ejecución presupuestal de los montos señalados en el Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF Nación, solamente para la transferencia de estos recursos a sus tesorerías, para lo cual se garantizará el PAC y su respectiva programación mensual se realizará con base en la propuesta definida por cada Universidad pública que deberá ser remitida antes del 20 de diciembre de la vigencia respectiva a la Dirección General de Crédito Público y Tesoro Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público sin necesidad de solicitud, atendiendo la respectiva autonomía presupuestal sin que por ello sean considerados como establecimientos públicos.*

Las transferencias diferentes a las establecidas en la Sección Presupuestal 2257 o los pagos que requieran ser efectuados por entidades del Presupuesto General de la Nación a los entes autónomos universitarios estatales - Universidades Públicas. Se girarán como si las mismas fueran un tercero no usuario del Sistema Integrado de Información Financiera- SIIF."

El "Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas", incorporado por el artículo 74 y que hace parte del Decreto 1523 de 2024, fue publicado en el Diario Oficial No. 52.985 del 30 de diciembre de 2024 (páginas 63 en adelante). En él se establecen los recursos para gastos de funcionamiento e inversión que el Gobierno Nacional aprobó para cada universidad pública del país.

3. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

La norma acusada desconoce los artículos 13, 67, 69 y 243 de la Carta Política.

4. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

El artículo 74 (parcial) del Decreto 1523 de 2024, que incorporó los gastos de funcionamiento e inversión de las universidades públicas del país, es inconstitucional porque vulnera los artículos 13, 67, 69 y 243 de la Constitución. Para sustentar lo anterior, se formulan cuatro (4) cargos de inconstitucionalidad:

- **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 universidades del orden territorial.
- **CARGO SEGUNDO.** La disposición acusada desconoce el artículo 69 de la Constitución porque impide que las universidades públicas del orden territorial

administren autónomamente recursos para inversión que la Nación debe transferirles.

- **CARGO TERCERO.** La disposición acusada desconoce el artículo 243 de la Constitución porque reproduce el contenido material de una norma declarada inexecutable. Desacato de lo resuelto y ordenado por la Corte Constitucional en las sentencias C-346 de 2021 y C-505 de 2023.
- **CARGO CUARTO.** La norma acusada desconoce los artículos 13 y 67 de la Constitución porque la asignación de recursos de funcionamiento a las universidades públicas no responde a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, en detrimento de las universidades del orden territorial.

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 UNIVERSIDADES DEL ORDEN TERRITORIAL

Las universidades públicas hacen parte de una sola categoría en tanto órganos autónomos del Estado. Lo que sucede es que se clasifican en dos (2) clases: universidades públicas del orden nacional y del orden territorial dependiendo de quién las haya creado (Congreso de la República, Asambleas Departamentales o Concejos Municipales).

El artículo 67 de la Constitución impone a la Nación la obligación de financiar los servicios educativos estatales sin discriminar el orden en el que operan -nacional, departamental, distrital o municipal- y abarca la totalidad del espectro presupuestal en materia de funcionamiento e inversión.

Bajo este marco normativo, resulta imperativo que la Nación garantice la provisión de recursos destinados a cubrir la totalidad de gastos, tanto de funcionamiento **como de inversión** para **todas** las universidades públicas, independientemente de su clasificación a pesar del acto de creación. Esta disposición no solo materializa el compromiso constitucional con el financiamiento de la educación superior pública (artículo 67), sino que además salvaguarda el principio fundamental de igualdad, consagrado en el artículo 13 Superior, al garantizar el acceso equitativo a recursos nacionales para todas las instituciones educativas superiores, y con ello a sus estudiantes.

No proceder de la manera descrita vulnera tanto el derecho a la igualdad, previsto en el artículo 13, como el derecho a la educación reconocido, en el artículo 67 de la

Constitución. Eso es precisamente lo que ocurre en el presente caso con el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y el Presupuesto de Gastos de 2025, donde el Gobierno Nacional estableció una distinción injustificada: mientras asignó recursos para gastos de funcionamiento e inversión a las universidades públicas del orden nacional, limitó la financiación de las universidades territoriales exclusivamente a gastos de funcionamiento **pero no de inversión**. Este trato diferencial contraviene el espíritu del artículo 67 Superior, relativo al derecho a la educación, configurando también una transgresión del artículo 13 de la Carta Política. A continuación desarrollo los argumentos que sustentan este cargo.

4.1.1 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. En virtud de este mandato, el Constituyente asignó a la Nación la responsabilidad de participar en la financiación de los servicios educativos estatales, sin excepciones, conforme a lo estipulado tanto en la Carta Política como en el ordenamiento legal vigente:

“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.

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).

Este mandato constitucional se materializa a través del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, que instaura un sistema de financiamiento mediante el cual el Estado debe

proveer recursos destinados tanto al funcionamiento como a la inversión de estas instituciones. La norma revela, con absoluta claridad, que dicha asignación presupuestaria ha de beneficiar indistintamente a todas universidades públicas, sean estas de orden nacional o territorial:

“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 analizar el alcance del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, ha sostenido que la obligación de la Nación de proveer recursos para cubrir los gastos de funcionamiento e inversión de las universidades públicas se extiende sin importar la naturaleza territorial de dichas instituciones. Así lo hizo 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 aquella oportunidad 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 pública del orden nacional, es aún más precisa al respecto. De su lectura se desprende que las universidades públicas tienen derecho a recibir financiación: (i) de la Nación para gastos de funcionamiento e inversión, sin importar el orden al que pertenezcan; y (ii) de 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, advierde 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).

La Corte Constitucional, en la sentencia C-505 de 2023, precisó aún más el alcance del artículo 86 de la Ley 30 de 1992. Indicó que la Nación debe proveer recursos para cubrir tanto gastos de funcionamiento como de inversión de todas las universidades públicas:

*“114. Contrario a lo sostenido por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional, tanto como a lo afirmado por la Vista Fiscal en su concepto, la Sala considera que del tenor literal del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 se desprende un contenido distinto, en el sentido de que lo que afirma el inciso segundo es que “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**”. Vale decir la base no son los presupuestos de rentas y gastos vigentes en 1993, sino los vigentes **desde 1993 en adelante**. –se destaca–. (Negrillas propias)*

En aras de cumplir el mandato constitucional, desarrollado por el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 e interpretado por la Corte Constitucional, es necesario que el Presupuesto General de la Nación tenga una partida presupuestal independiente destinada a

financiar los gastos de funcionamiento e inversión de todas y cada una 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 la ley anual de presupuesto:

“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 y negrillas fuera de texto).

Del apartado transcrito es relevante destacar dos (2) reglas: (i) la distribución específica de estos recursos para cada una de las 33 universidades de educación superior pública existentes en el territorio nacional debe consignarse en un Anexo, independiente del Ministerio de Educación, que al integrarse al Presupuesto General de la Nación adquiere carácter de disposición legal; (ii) el presupuesto General de la Nación debe contemplar la asignación de recursos tanto para el funcionamiento **como para la inversión** de **todas** las universidades públicas, sin excepción.

Igualmente fue ratificado en la sentencia C-505 de 2023:

“130. A propósito de este aspecto, en la parte resolutive de la presente providencia, la Sala exhortará al Congreso de la República para que no reincida en desconocer lo definido por la Corte Constitucional en la sentencia C-346 de 2021 y, reiterado en la presente sentencia, en el sentido de que i) “en el Presupuesto General de la Nación deben apropiarse recursos para gastos de funcionamiento y de inversión de todas las Universidades Públicas” y ii) “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”. (Subrayado y negrillas fuera de texto)

Tales reglas, al ser interpretadas a la luz de los preceptos constitucionales, particularmente los artículos 13 y 67, ratifican que la Nación está constitucionalmente obligada a aportar fondos para los gastos de funcionamiento e **inversión** de **todas** las universidades públicas, sin importar el orden al que pertenezcan. Situación que no ocurre en el caso que nos ocupa.

4.1.2 El derecho a la igualdad al tenor de la jurisprudencia constitucional.

El artículo 13 de la Constitución consagra el derecho a la igualdad así:

“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.”

El artículo abarca dos (2) concepciones de igualdad: la formal, que implica el mismo trato ante la ley y la eliminación de privilegios; y la material, que aborda los factores relacionados con la discriminación histórica o sistemática, para eliminar barreras injustificadas de exclusión. En palabras de la Corte Constitucional:

“4.2. Desde sus inicios, esta Corporación ha entendido que el derecho a la igualdad consagrado en la Constitución Política presenta una estructura compleja que comprende diversas facetas. La primera de ellas (inciso 1º, art. 13 C.N.) se manifiesta a través de la denominada “igualdad formal” según la cual todos los ciudadanos merecen el mismo tratamiento ante la ley y por tanto prohíbe cualquier tipo de discriminación o exclusión arbitraria en las decisiones públicas. Esta definición es un rasgo definitorio de nuestro Estado de Derecho, en el que el carácter general y abstracto de la ley y la prohibición de dar un trato diferente a dos personas por razones de sexo, ideología, color de piel, origen nacional o familiar u otros similares, expresan las notas centrales de esta dimensión.

4.3. Una segunda faceta, que reconoce las condiciones diferenciales de existencia entre distintos grupos sociales, se manifiesta a través de la denominada “igualdad material”. Como lo prescriben los incisos segundo y tercero del artículo 13 superior, el Estado colombiano debe adoptar medidas promocionales y dar un trato especial –de carácter favorable–, a las personas y grupos vulnerables o a los sujetos en condición de debilidad manifiesta. Esta visión social del Estado, refleja una organización política comprometida con la satisfacción de ciertas condiciones y derechos materiales, que reconoce las desigualdades que se presentan en la realidad, y frente a las cuales es necesario adoptar medidas especiales para su superación con el fin de garantizar un punto de partida equitativo entre los ciudadanos.”⁵

La igualdad posee un carácter inherentemente relacional, lo que exige una confrontación entre individuos, grupos o situaciones, utilizando como base un criterio específico de comparación. Entonces, si se establece una distinción en el trato, esta debe fundamentarse en un criterio de justificación razonable, lo que significa que las decisiones de las autoridades deben estar respaldadas por argumentos coherentes con el marco constitucional y no por la mera voluntad o la arbitrariedad. La jurisprudencia

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-220 de 2017.

constitucional ha sostenido que el artículo 13 Superior impone cuatro (4) mandatos específicos:

“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 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.”⁶ (Subrayado fuera de texto).

La Corte Constitucional ha desarrollado un esquema metodológico para analizar la posible afectación del artículo 13 de la Constitución, que incluye 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*”⁷. Estas tres (3) etapas constituyen una carga que debe cumplir el demandante, lo cual se abordará en el siguiente apartado, el 4.1.3 de la demanda.

4.1.3 La norma acusada vulnera los artículos 13 y 67 de la Carta Política porque no asigna recursos de inversión para las universidades públicas del orden territorial, lo que sí ocurre con las del orden nacional.

Para evidenciar que el artículo 74 (parcial) del Decreto 1523 de 2024 vulnera los artículos 13 y 67 de la Constitución se aplicará la metodología establecida por la Corte para analizar las violaciones al derecho a la igualdad. En este sentido, se procederá a: (i) demostrar que las universidades públicas de orden nacional y las de orden territorial son sujetos comparables; (ii) identificar el trato desigual cuestionado; y (iii) argumentar por qué dicho trato desigual carece de justificación constitucionalmente admisible.

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-1125 de 2008.

⁷ Corte Constitucional, 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.

(i) Sujetos comparables.

Los sujetos a comparar son, de un lado, las universidades públicas del orden nacional, a quienes el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones de 2025 les asignó recursos para gastos de funcionamiento y de inversión. Del otro, están las universidades públicas del orden territorial, que para el año 2025 solo recibirán recursos de la Nación por concepto de gastos de funcionamiento, pero no de inversión.

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.

Las fuentes de financiación de los dos (2) grupos de universidades públicas son esencialmente equivalentes, con una única diferencia puntual, aclarada en la jurisprudencia de esta Corporación: mientras las universidades públicas del orden territorial reciben aportes de las entidades territoriales, dichos recursos no financian a las del orden nacional. No obstante, en todo caso la Nación está obligada a cubrir los gastos de funcionamiento e inversión de todas las universidades públicas, sin distinción del orden al que pertenezcan⁸.

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 públicas del orden nacional y del orden territorial, la jurisprudencia constitucional ordena que se les dé un trato paritario o igualitario en atención al artículo 13 de la Carta Política. Así fue señalado en la sentencia C-505 de 2023:

“98. La Sala confirma que, en efecto, los sujetos a los que se refiere la medida contemplada en el Anexo acusado son comparables. Esto es así, porque, al margen de su origen nacional o, territorial, se trata de universidades públicas u oficiales. Desde esa óptica, de acuerdo con lo señalado por los artículos 57 a 95 de la Ley 30 de 1992, todas las universidades públicas u oficiales tienen la misma naturaleza jurídica y a todas se les reconoce la garantía institucional de autonomía universitaria. Además, se les aplica la misma regulación. Al margen de si son nacionales o territoriales, las universidades

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-380 de 2019, reiterada en la sentencia C-505 de 2023.

públicas u oficiales también comparten el mismo modelo de organización y de elección de sus directivas, así como el régimen jurídico que rige para su personal docente y administrativo. De otra parte, todas integran el Sistema de Universidades del Estado y se les aplica el mismo régimen de contratación.

99. Ahora bien, la Sala no desconoce que, si se considera el origen de las universidades públicas u oficiales, existe un matiz diferenciador relacionado con que, tratándose de universidades del orden territorial, estas también reciben fondos de entidades territoriales, mientras que las universidades nacionales solo reciben fondos del orden nacional. Ese matiz diferenciador fue reconocido por la sentencia C-380 de 2019. Más adelante, la Sala volverá sobre este aspecto. Por lo pronto, cabe resaltar que, según la providencia mencionada, le corresponde a la Nación solventar los gastos de funcionamiento e inversión de todas las universidades públicas, al margen del orden al que pertenezcan." (Subrayado fuera de texto)

(ii) Trato desigual cuestionado.

A través de la norma impugnada la Nación asignó recursos a cada una de las 33 universidades públicas del país para cubrir sus gastos de funcionamiento. Sin embargo, la situación es distinta en lo relativo a los gastos de **INVERSIÓN**.

El Presupuesto de 2025 establece una diferenciación injustificada en la financiación del gasto de inversión para las instituciones de educación superior pública: mientras que las universidades de orden nacional recibirán asignaciones para cubrir sus gastos de funcionamiento e inversión, las de orden territorial quedarán excluidas de recursos para inversión.

Lo anterior, a pesar de que la Corte Constitucional ya había censurado dicho actuar de la ley anual de presupuesto en las sentencias C-346 de 2021 y C-505 de 2023. En la primera, la Corte subrayó que la Ley del Presupuesto General de Rentas y la Ley de Apropiaaciones debe incluir una sección independiente destinada al presupuesto integral (funcionamiento e inversión) de las universidades públicas, aplicable a partir de la vigencia fiscal de 2023.

Lo propio ocurrió con la C-505 de 2023, añadiéndole que se debe realizar la asignación de recursos de inversión a todas las universidades públicas, independientemente de su categoría, exhortando al Gobierno Nacional y al Legislador a cumplir con tales mandatos para el Presupuesto del 2025, lo cual se explicará con más detalle en el punto 4.3 de esta demanda.

Veamos el presupuesto universitario que aquí se impugna:

ANEXO ENTES AUTÓNOMOS UNIVERSITARIOS ESTATALES - UNIVERSIDADES PÚBLICAS			
UNIVERSIDAD	ORDEN AL QUE PERTENECE	TRANSFERENCIAS PARA FUNCIONAMIENTO	TRANSFERENCIAS PARA INVERSIÓN
Universidad Nacional	Nacional	\$ 1.447.894.609.996	\$ 81.055.146.706
Universidad de Antioquia	Departamental (territorial)	\$ 635.676.353.354	No le asignaron recursos
Universidad del Valle	Departamental (territorial)	\$ 476.452.478,596	No le asignaron recursos
Universidad Industrial de Santander	Departamental (territorial)	\$ 265.683.677.609	No le asignaron recursos
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	Nacional	\$ 271.682.486.787	\$ 7.403.276.058
Universidad Distrital Francisco José de Caldas	Distrital (territorial)	\$ 63.617.590.794	No le asignaron recursos
Universidad de Cartagena	Departamental (territorial)	\$ 186.729.249.675	No le asignaron recursos
Universidad de Nariño	Departamental (territorial)	\$ 147.485.187.358	No le asignaron recursos
Universidad Nacional Abierta y a Distancia	Nacional	\$ 137.926.954,065	\$ 3.497.448.463
Universidad de Magdalena	Departamental (territorial)	\$ 136.369.161.048	No le asignaron recursos
Universidad del Cauca	Nacional	\$ 224.857.456.189	\$ 5.359.151.193
Universidad Tecnológica de Pereira	Nacional	\$ 238.264.684.052	\$ 4.746.322.709
Universidad de Pamplona	Departamental (territorial)	\$ 107.572.275.380	No le asignaron recursos
Universidad Surcolombiana	Nacional	\$ 127.183.743.267	\$ 4.354.834.787
Universidad Pedagógica Nacional	Nacional	\$ 155.909,905.761	\$ 3.631.717.825

Universidad de Caldas	Nacional	\$ 178.564.814.374	\$ 5.803.011.862
Universidad Militar Nueva Granada	Nacional	\$ 69.180.424.490	No le asignaron recursos
Universidad del Atlántico	Departamental (territorial)	\$ 250.445.845.908	No le asignaron recursos
Universidad del Tolima	Departamental (territorial)	\$ 120.212.864.144	No le asignaron recursos
Universidad de Córdoba	Nacional	\$ 183.102.563.646	\$ 2.759.771.633
Universidad del Quindío	Departamental (territorial)	\$ 133.772.198.020	No le asignaron recursos
Universidad Popular del Cesar	Nacional	\$ 83.991.193.050	\$ 1.460.134.833
Universidad de los Llanos	Nacional	\$ 80.057.496.758	\$ 2.056.561.874
Universidad Francisco de Paula Santander	Departamental (territorial)	\$ 97.913.498.771	No le asignaron recursos
Universidad Francisco de Paula Santander - Ocaña	Departamental (territorial)	\$ 56.113.467.841	No le asignaron recursos
Universidad de la Amazonía	Nacional	\$ 79.541.747.718	\$ 1.591.369.338
Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca	Nacional	\$ 67.325.205.158	\$1.649.363.367
Universidad de Cundinamarca	Departamental (territorial)	\$ 55.377.814.252	No le asignaron recursos
Universidad Tecnológica del Chocó – Diego Luis Córdoba	Nacional	\$ 110.851.969.347	\$ 1.254.442.433
Universidad de Sucre	Departamental (territorial)	\$ 63.364.459.549	No le asignaron recursos
Universidad de La Guajira	Departamental (territorial)	\$ 74.208.288.467	No le asignaron recursos
Universidad del Pacífico	Nacional	\$ 51.742.248.458	\$ 710.115.205
Universidad Internacional del Trópico Americano	Departamental (territorial)	\$ 35.863.675.798	No le asignaron recursos

Universidad Autónoma Indígena Intercultural	Pertenece al Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)	\$ 22.655.069.384	No le asignaron recursos
---	---	-------------------	--------------------------

La tabla anterior confirma que para el año 2025 ninguna universidad pública del orden territorial recibirá recursos de la Nación para financiar gastos de inversión, mientras que aquellas pertenecientes al orden nacional sí (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 y de que la Corte Constitucional conoció esa asimetría en la sentencia C-505 de 2023, lo cual denota una reincidencia en una práctica incompatible con la Constitución que amerita la expulsión inmediata del ordenamiento jurídico:

“102. Como se indicó, las universidades públicas del orden nacional y territorial son organismos públicos que cumplen –con gradaciones mínimas–, similares tareas y deben ser financiadas por el Estado. Adicionalmente, las dos clases de universidades oficiales gozan por mandato constitucional –artículo 69 superior, de la garantía institucional de la autonomía universitaria uno de cuyos pilares es la autonomía presupuestal y financiera.

103. Desde la perspectiva anotada, cuando se toma nota de que todas estas universidades son sujetos que se encuentran en idéntica o similar situación, por tanto, deben recibir el mismo o similar trato, según lo dispuesto por el artículo 13 superior. Con todo, la Sala observa que si bien el Presupuesto General de la Nación en el Anexo acusado incluyó en relación con el año 2023 fondos dirigidos a “cada una de las 33 Universidades oficiales del país para ayudarles a solventar sus gastos de funcionamiento”, no sucedió lo mismo con los gastos de inversión, en tanto en la presente anualidad “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”.⁹

(iii) El tratamiento desigual no está constitucionalmente justificado.

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”¹⁰. La presente demanda plantea un interrogante en esos términos ¿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

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-505 de 2023.

¹⁰ 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.

financiar sus gastos de funcionamiento y no de inversión? La respuesta es negativa, lo que implica la vulneración de los artículos 13 y 67 de la Carta Política. Hay al menos cinco (5) argumentos que sustentan tal conclusión.

Primero, el artículo 67 de la Constitución no distingue ni las instituciones ni los gastos que la Nación debe contribuir a 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”. 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:

“115. Como lo hizo ver el demandante, debido a la transición normativa quizá los gastos de inversión de las universidades del orden territorial no fueron incluidos en la base vigente para el año 1993, esto es, un año después de entrar en vigor la Ley. Carecería, sin embargo, de lógica y de razonabilidad en materia presupuestal que respecto de lo previsto en el inciso segundo del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 se usara un concepto pétreo e inamovible ajeno a este tipo de aspectos.

116. En criterio de la Sala la interpretación constitucional del inciso segundo del artículo 86 es dinámica y, en ese sentido, cubre tanto a los gastos de funcionamiento como a los de inversión, cuya importancia resulta trascendental para la tarea que les ha sido encomendada por Constitución a las universidades del orden nacional y territorial, la cual no difiere en lo sustancial y cuya relevancia no es necesario justificar de manera detallada en un Estado constitucional que, por virtud de lo señalado en sus artículos 1º, 7, 8 –para mencionar solo algunos de los más importantes–, se propuso profundizar en la descentralización territorial, dar impulso a la protección y promoción de la diversidad étnica, natural y cultural de la nación colombiana y garantizar el pluralismo.”¹¹
(Subrayado y negrillas fuera de texto)

Segundo, la jurisprudencia constitucional ha sostenido de manera clara y reiterada que la Nación está obligada a financiar tanto los gastos de funcionamiento como los de inversión de las universidades públicas del país, sin importar al orden al que pertenecen. Así se desprende del recuento jurisprudencial realizado en el punto 1 del presente cargo (“Las reglas de financiación de las Universidades Públicas por parte de la Nación”). Las instituciones de educación pública tienen derecho a recibir financiación: (i) de la Nación para gastos de funcionamiento e inversión, sin importar el orden al que pertenezcan; y (ii) de las entidades territoriales, si son universidades del orden departamental, distrital o municipal.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-505 de 2023.

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 (C-346 de 2021 y C-505 de 2023) 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. De ahí que se vulneren los artículos 13 y 67 de la Constitución:

“139. En este sentido, es importante reiterar que tanto las universidades públicas del orden nacional como aquellas del orden territorial «reciben del presupuesto general de la Nación los recursos necesarios para cubrir sus gastos de funcionamiento e inversión, lo que implica que el régimen aplicable a los mismos sea también el contenido en la ley anual de presupuesto, pues unos y otros “conforman el presupuesto de la Nación”».

(...)

154. En esta oportunidad, la Sala Plena reitera esa regla decisión e insiste en que la ley anual de presupuesto debe prever los recursos que la Nación apropia a favor de las universidades oficiales, con la especificación del monto total que se destina para los rubros de funcionamiento e inversión de dichas instituciones. Lo anterior, de manera independiente al presupuesto que se apropie a favor del MEN u otra entidad del Estado. En consecuencia, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 11 (literal b) y 36 del EOP, el presupuesto global de las universidades públicas deberá tener una sección independiente en la ley anual de presupuesto, en la que se concreten los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión para todas ellas.”¹² (Subrayado fuera de texto)

Tercero, el Gobierno Nacional no explica ni justifica el porqué de la diferencia de trato aquí denunciada. En efecto, ni el proyecto de Ley, ni en el Decreto 1523 de 2024, se sustenta por qué la Nación no le transfirió recursos para gastos de inversión a las universidades públicas del orden territorial. Ello es fundamental para entender las causas que habrían llevado al Gobierno Nacional 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:

“107. En este sentido, le cabe razón al accionante cuando afirma que esta diferenciación no obedece a ninguna razón constitucionalmente importante. Por el contrario, el trato diferenciado desconoce lo establecido en la Constitución en relación con la autonomía universitaria y, al paso, también la jurisprudencia constitucional que de forma enfática y, clara, ha reiterado cómo “la Nación está obligada a financiar los gastos de funcionamiento e inversión de las Universidades Públicas del país, sin importar el orden al que pertenecen”.

108. La medida contemplada en el Anexo demandado al no asignar recursos para financiar los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden territorial

¹² Corte Constitucional, sentencia C-346 de 2021.

implicó que, como lo sostuvo el actor el escrito de demanda, “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)”.

109. Es más, ni el Gobierno nacional ni el Legislador desarrollaron motivos para demostrar la importancia constitucional del trato diferenciado. De manera extensa tanto los Ministerios de Educación Nacional y de Hacienda y Crédito Público se restringieron a ofrecer una explicación de orden legal sustentada en su propia interpretación del inciso segundo del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 que, como se verá en lo que sigue, no puede justificarse constitucionalmente.”¹³ (Subrayado fuera de texto)

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 (sentencia C-315 de 2021), la Corte Constitucional solicitó concepto al Ministerio de Educación Nacional para que explicara cómo funcionan las fuentes de financiación de las universidades públicas. El Ministerio sostuvo que, de acuerdo con el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, la Nación debe hacer aportes para: (i) 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 públicas 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 de Educación dentro del proceso D-14.231, 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

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-505 de 2023.

Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal. Estos recursos se desembolsan a las universidades en un único giro.

(...)

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.

Así también lo hizo en el expediente D-15.271, que tuvo como resultado la sentencia C-505 de 2023. Los Ministerios de Educación y de Hacienda afirmaron conjuntamente que la Ley 30 de 1992 no contempló la totalidad del espectro de gastos - funcionamiento e inversión- en la base presupuestal. Esta interpretación ha derivado en la exclusión de recursos de inversión para los entes universitarios territoriales en el Presupuesto Nacional. Según la exégesis ministerial, el artículo en cuestión circunscribió la incorporación de recursos de inversión exclusivamente a aquellas instituciones que ya eran receptoras de estos desde 1993. Por lo que no todas las universidades públicas ostentan el derecho a percibir de recursos base.

Esa diferenciación es artificial y no responde a la realidad, pues de la lectura 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 públicas del país, independientemente del orden al que correspondan. Esta interpretación ha sido constantemente acogida por la Corte Constitucional en sentencias reseñadas. De ahí que la postura de los Ministerios de Educación y Hacienda no pueda ser de recibo.

El artículo 67 de la Carta 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 las universidades públicas del orden territorial no recibieran transferencias de la Nación para gastos de inversión. Por lo que el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 determinó los “recursos base” de la educación pública superior para que se actualizaran con el IPC “a partir de 1993”.

Sin embargo, 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 universidades públicas del orden territorial, tal como lo hace con las del orden nacional.

Aunque en 1993 la Nación no asignó fondos para los gastos de inversión de las universidades públicas del orden territorial, esto se debió a la inexistencia de una base presupuestal para calcular dichos aportes, dado que las universidades aún operaban bajo la normativa anterior. Sin embargo, ello no justifica que 31 años después, en contravención del mandato del Constituyente y del Legislador, se adopte una postura restrictiva del artículo 86 para, de manera arbitraria, negar los recursos necesarios que inspiraron tanto la redacción de ese artículo como el reconocimiento de la financiación de la educación en igualdad de condiciones (arts. 13 y 67 CP).

En la sentencia C-505 de 2023 la Corte Constitucional precisó el alcance y entendimiento del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 en lo relativo a la base presupuestal de 1993. Señaló que los “recursos base” para financiar a las universidades no diferenciaron el tipo de recurso ni el orden (nacional o territorial) de aquellas; más bien, estos “recursos base” tomaron como referencia el presupuesto de rentas de 1993, para luego actualizarlos conforme al IPC. Dilucidó que la expresión “a partir” contenida en la disposición normativa debe interpretarse en su dimensión temporal progresiva, es decir, “desde 1993 en adelante”:

*“114. Contrario a lo sostenido por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional, tanto como a lo afirmado por la Vista Fiscal en su concepto, la Sala considera que del tenor literal del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 se desprende un contenido distinto, en el sentido de que lo que afirma el inciso segundo es que “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**”. Vale decir la base no son los presupuestos de rentas y gastos vigentes en 1993, sino los vigentes desde 1993 en adelante. –se destaca–.*

115. Como lo hizo ver el demandante, debido a la transición normativa quizá los gastos de inversión de las universidades del orden territorial no fueron incluidos en la base vigente para el año 1993, esto es, un año después de entrar en vigor la Ley. Carecería, sin embargo, de lógica y de razonabilidad en materia presupuestal que respecto de lo previsto en el inciso segundo del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 se usara un concepto pétreo e inamovible ajeno a este tipo de aspectos.

*116. En criterio de la Sala la interpretación constitucional del inciso segundo del artículo 86 es dinámica y, en ese sentido, cubre tanto a los gastos de funcionamiento como a los de **inversión**, cuya importancia resulta trascendental para la tarea que les ha sido encomendada por Constitución a las universidades del orden nacional y territorial, la cual no difiere en lo sustancial y cuya relevancia no es necesario justificar de manera detallada en un Estado constitucional que, por virtud de lo señalado en sus artículos 1º, 7, 8 –para mencionar solo algunos de los más importantes–, se propuso profundizar en la descentralización territorial, dar impulso a la protección y promoción de la diversidad étnica, natural y cultural de la nación colombiana y garantizar el pluralismo.”*
(Subrayado fuera de texto, negrillas propias)

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 Presupuesto General de la Nación de 2025 asigna recursos a las universidades públicas del orden nacional para financiar sus gastos de funcionamiento e 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 de inversión a las universidades públicas del orden territorial**. 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 acreedoras a estas últimas de los mismos beneficios económicos que reciben las primeras en el Presupuesto General de la Nación. En concreto, 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 Gobierno Nacional 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 Gobierno 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 Nacional. Esto implica que el Gobierno Nacional participa de la creación de todas las universidades públicas 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 públicas del orden territorial se trata.

En la Sentencia C-505 de 2023 la Corte Constitucional reconoció que no existe ningún motivo de origen constitucional que justifique que la Nación transfiera recursos de funcionamiento y de inversión a las universidades nacionales, mientras que a las territoriales solo les financie los gastos de funcionamiento pero no de inversión. De hecho, puso de presente que ni el Ejecutivo ni el Legislativo justificaron tal distinción, sino que presentaron su interpretación, la cual, en palabras de la Corte, “*no puede justificarse constitucionalmente*”:

“106. En las consideraciones de la presente sentencia quedó dicho que no existe ningún motivo de raigambre constitucional según el cual se 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 ayude a financiar sus gastos de funcionamiento.

107. En este sentido, le cabe razón al accionante cuando afirma que esta diferenciación no obedece a ninguna razón constitucionalmente importante. Por el contrario, el trato diferenciado desconoce lo establecido en la Constitución en relación con la autonomía universitaria y, al paso, también la jurisprudencia constitucional que de forma enfática y, clara, ha reiterado cómo “la Nación está obligada a financiar los gastos de funcionamiento e inversión de las Universidades Públicas del país, sin importar el orden al que pertenecen.”

108. La medida contemplada en el Anexo demandado al no asignar recursos para financiar los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden territorial implicó que, como lo sostuvo el actor el escrito de demanda, “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).”

109. Es más, ni el Gobierno nacional ni el Legislador desarrollaron motivos para demostrar la importancia constitucional del trato diferenciado. De manera extensa tanto los Ministerios de Educación Nacional y de Hacienda y Crédito Público se restringieron a ofrecer una explicación de orden legal sustentada en su propia interpretación del inciso segundo del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 que, como se verá en lo que sigue, no puede justificarse constitucionalmente.

(...)

126. En conclusión, la Sala considera que la medida contemplada en el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas”, efectivamente, desconoció el principio de igualdad (artículo 13 superior); la obligación de financiar con recursos estatales los gastos de funcionamiento e inversión de las universidades públicas (artículo 67 constitucional) y la garantía institucional de autonomía universitaria prevista en el artículo 69 de la Carta Política, porque ordenó apropiar recursos para financiar los gastos de inversión de las universidades públicas del orden nacional, pero no lo hizo para las del orden territorial.” (Subrayado fuera de texto)

Por las anteriores razones, en especial siguiendo lo señalado en las sentencias C-346 de 2021 y C-505 de 2023, es necesario que la Corte Constitucional declare inexecutable el artículo 74 (parcial) del Decreto 1523 de 2024, que incorporó los recursos de funcionamiento e inversión de las universidades públicas.

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

La Constitución de 1991 trajo consigo un cambio importante en materia de educación superior. El 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. El artículo 69 transformó la naturaleza jurídica de las instituciones de educación superior pública, que pasaron de ser establecimientos públicos adscritos al Ministerio de Educación a entidades autónomas¹⁴:

“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.”

¹⁴ Así lo disponían el Decreto 1050 de 1968 y el Decreto Ley 80 de 1980.

En virtud de la autonomía universitaria, el Estado le reconoce a las instituciones de educación superior diferentes derechos y atribuciones, 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.

Este mandato constitucional es fundamental para que las universidades puedan ejercer sus derechos. La Corte Constitucional ha sostenido que la autonomía establecida en el mencionado artículo está destinada a resguardar y proteger el ámbito académico de las decisiones políticas del Gobierno de turno:

“Lo que realmente define, y por supuesto diferencia a los entes universitarios de los demás organismos descentralizados por servicios, además de su objeto, es la “autonomía” que la Constitución le reconoce en forma expresa, de tal suerte que deja de ser, como hasta ahora, un atributo legal desdibujado, pues el Constituyente quiso resaltar una característica propia de las democracias modernas que se traduce en el axioma de que los estudios superiores no pueden estar sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por el Gobierno.

(...)

Resulta así, que en virtud de su “autonomía”, la gestión de los intereses administrativos y académicos de la universidad, dentro del ámbito antes especificado, son confiados a sus propios órganos de gobierno y dirección, de suerte que cualquier injerencia de la ley o del ejecutivo en esta materia constituye una conducta violatoria del fuero universitario.

(...)

Si el legislador se inmiscuyera en los aspectos referidos o en otros de igual significación, estaríamos en presencia de una intervención indebida en la vida de la universidad y se incurriría en una violación de su autonomía.”¹⁵ (Subrayado y negrillas fuera de texto)

La autonomía universitaria se ha interpretado tanto en una dimensión positiva como en una negativa. Para los propósitos de esta demanda, es pertinente centrarse únicamente en la dimensión positiva. Desde esta óptica, la autonomía universitaria es vista como una garantía institucional que establece un límite a la intervención estatal en las universidades. Sobre el contenido de esta garantía, la Corte Constitucional ha señalado 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 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

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia C-299 de 1994.

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.”¹⁶

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”¹⁷ (subrayado fuera de texto). En ese orden de ideas, la autonomía universitaria garantiza a las instituciones ciertos derechos y, a la par, impide que el Ejecutivo se inmiscuya indebidamente en sus asuntos.

La dimensión positiva de la autonomía universitaria comprende dos (2) de sus facetas principales: la autonomía presupuestal y la autonomía materia administrativa.

La **autonomía presupuestal** de las universidades públicas 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”¹⁸*. 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 y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.” (Subrayado fuera de texto).

¹⁶ Corte Constitucional, sentencia C-337 de 1996.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia C-704 de 2010.

¹⁸ Corte Constitucional, sentencia C-192 de 1995. Reiterada en la sentencia C-127 de 2019.

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”*¹⁹.

La **autonomía administrativa**, por su parte, está asociada a 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 públicas 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”*²⁰.

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 en el presupuesto de rentas de 2025 desconoce dicha garantía institucional.

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. Pero, si esos recursos no existen es imposible materializar el ejercicio de tales prerrogativas.

En este caso, la norma censurada 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 públicas 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 Gobierno les quitó la posibilidad de manejar autónomamente recursos que la Nación está obligada a transferirles.

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia C-926 de 2005.

²⁰ Ibidem.

La violación de la autonomía universitaria por la no asignación de recursos de inversión a las universidades del orden territorial fue expresamente reconocida por la Corte Constitucional en la sentencia C-505 de 2023:

“5.2. La medida incorporada en el Anexo demandado no solo desconoce el principio de igualdad, sino que atenta contra la garantía institucional de la autonomía universitaria que reconoce el ordenamiento tanto a las universidades del orden nacional como territorial

121. En las consideraciones de la presente sentencia se puso énfasis sobre la relevancia que el Constituyente, la legislación y la jurisprudencia de esta Corte le han conferido a la garantía institucional de la autonomía universitaria y a los atributos que de ella se desprenden. Como lo expuso la Corporación en sus primeras sentencias, lo anterior se relaciona, estrechamente, con el papel de la universidad pública como institución social^[141].

122. A la luz de ese papel tan relevante, la Sala debe resaltar que la distinción realizada por el Legislador en el Anexo acusado respecto de la financiación de los gastos de inversión de las universidades oficiales del orden territorial no solo carece de una finalidad constitucional importante, sino que genera el riesgo de hacerlas dependientes presupuestalmente y, de esta forma, restringirlas en su posibilidad de actuar sin presiones e intromisiones injustificadas.

123. Igualmente, dispensar este trato diferencial contrario a la Constitución, a la ley y a la jurisprudencia puede convertirse en un obstáculo para que las universidades públicas del orden territorial estén en condición de incorporar al tejido social su propia visión en relación con el conocimiento y de materializar el pluralismo y la diversidad que definen a la Nación colombiana. El Estado colombiano se caracteriza por su riqueza étnica, cultural y natural. En tal virtud, la producción de conocimiento no solo resulta indispensable sino imperativa. De ahí la necesidad de que el Estado garantice los recursos para que todas las universidades, al margen de su origen, puedan cumplir con su misión de manera óptima y autónoma.

124. Si esto es importante en relación con las universidades públicas del orden nacional, se torna aún más trascendental tratándose de las universidades oficiales del orden territorial. Las tareas propias del Estado social de derecho se multiplican con cada día que pasa y sería contrario a la Constitución insistir en que su materialización debe provenir únicamente del centro. La territorialización de la Carta Política se ha convertido en una tarea pendiente de desarrollos más profundos y, en ese desafío, las universidades del nivel territorial están llamadas a cumplir objetivos de importancia crucial, principalmente, en momentos en los que el cambio climático comienza a mostrar consecuencias adversas, retadoras, inesperadas y aún desconocidas para la vida humana y la supervivencia de la naturaleza, afectando de manera principal los territorios alejados y con necesidades más apremiantes.

125. En fin, garantizar la autonomía universitaria con todos sus atributos es algo que la Constitución le atribuye al Estado y que cubre tanto a las universidades públicas nacionales, como a las de orden territorial. Asegurar que los gastos de funcionamiento

y de inversión serán financiados estatalmente contribuye a que estos organismos autónomos e independientes estén en condición de ofrecer oportunidades de formación profesional a los estudiantes, poner su saber a favor de la investigación científica sin imposiciones o intromisiones inaceptables, provenientes de los poderes públicos; contribuir a la realización intelectual de las colombianas y de los colombianos; salvaguardar, así como promover la diversidad étnica, natural y cultural de la Nación colombiana dentro de los límites trazados por la Constitución, la legislación y la jurisprudencia.

126. *En conclusión, la Sala considera que la medida contemplada en el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas”, efectivamente, desconoció el principio de igualdad (artículo 13 superior); la obligación de financiar con recursos estatales los gastos de funcionamiento e inversión de las universidades públicas (artículo 67 constitucional) y la garantía institucional de autonomía universitaria prevista en el artículo 69 de la Carta Política, porque ordenó apropiar recursos para financiar los gastos de inversión de las universidades públicas del orden nacional, pero no lo hizo para las del orden territorial”.*

La definición de cuántos recursos se asigna para funcionamiento e inversión a las universidades públicas es una responsabilidad compartida entre el Gobierno Nacional, encargado de elaborar el proyecto de ley, y el Congreso, encargado de su aprobación y ejecución mediante un proceso de deliberación democrática; en caso de que el segundo no lo expida, esta función recae en el primero, según el artículo 348 de la Constitución, como ocurre en esta oportunidad. No obstante, resulta inaceptable que, sin justificación alguna, en cualquier caso se excluya a las universidades del nivel territorial de los recursos de inversión, toda vez que esto limita su capacidad para ejercer plenamente la autonomía universitaria en el ámbito presupuestal.

Por estas razones, es necesario que la Corte Constitucional declare inexecutable el artículo 74 (parcial) del Decreto 1523 de 2024.

4.3 CARGO TERCERO. La disposición acusada desconoce el artículo 243 de la Constitución porque reproduce el contenido material de una norma declarada inexecutable. Desacato de lo resuelto y ordenado por la corte constitucional en las sentencias C-346 de 2021 y C-505 de 2023

El artículo 243 de la Constitución señala que los fallos de la Corte Constitucional adquieren el carácter de cosa juzgada y son vinculantes para todas las autoridades del Estado. Por lo tanto, ninguna entidad puede reproducir el contenido material de una norma que ha sido declarada inexecutable por razones de fondo:

“Artículo 243. *Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.*

Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución.”

La expulsión de una norma del ordenamiento jurídico mediante la declaratoria de inexecutable tiene consecuencias definitivas. Amén de que la disposición pierde validez y eficacia jurídica, no es posible que ninguna autoridad, llámese Gobierno Nacional o Congreso de la República, reproduzca de fondo lo que fue declarado inconstitucional: “[e]l fenómeno de la inexecutable conduce a que la norma jurídica no pueda seguir produciendo efecto alguno en el mundo jurídico”²¹.

Las decisiones de control abstracto, que además fijan la interpretación de las disposiciones normativas con efectos *erga omnes*, hacen obligatorio el cumplimiento de los precedentes judiciales. Desconocer su alcance no solo transgrede la autoridad de la Corte Constitucional, sino que también constituye una violación directa y flagrante de la Constitución (art. 243 CP). La fuerza vinculante de estos fallos es un pilar fundamental del Estado de Derecho²²:

“En cuanto a los efectos de los fallos de inexecutable, es claro que *la norma jurídica es expulsada del ordenamiento jurídico y no puede ser aplicada para fundamentar ninguna actuación o decisión por parte de las autoridades públicas, ni seguir produciendo ningún tipo de efectos jurídicos, ya que ello implica la violación directa de la Constitución.*

A este respecto la Corte sostuvo que **“una vez la Corte Constitucional declara inexecutable una disposición legal, ningún servidor público puede emitir resolución, dictamen o concepto fundado en aquélla, por cuanto de esta manera se estaría desconociendo directamente la Constitución.** De igual manera, una vez proferido un fallo de executable condicionado, al servidor público le está vedado acordarle a la ley un significado distinto de aquel que la Corte consideró que era el único ajustado a la Carta Política.” (Negrilla de la Corte)

Lo anterior significa que por expreso mandato constitucional, todas las autoridades públicas en Colombia, incluidas las autoridades administrativas y judiciales, deben acatar lo decidido por la Corte en sus fallos de control de constitucionalidad.”²³
(Subrayado fuera de texto, negrillas propias)

La obligatoriedad de la jurisprudencia constitucional se cimenta en:

- (i) El respeto al principio de seguridad jurídica, que implica que todas las normas deben estar subordinadas a la Constitución Política y ser coherentes con ella.

²¹ Corte Constitucional, sentencia T-355 de 2007.

²² Corte Constitucional, sentencias C-335 de 2008 y C-539 de 2011.

²³ Corte Constitucional, sentencia C-539 de 2011.

- (ii) La diferencia entre *decisum*, *ratio decidendi* y *obiter dictum*, ratificando la obligatoriedad no solo de la parte resolutive sino de los contenidos de la parte motiva de las sentencias, tanto en el control abstracto como en el concreto, que son determinantes para la decisión.
- (iii) La jurisprudencia como fuente de derecho por las reglas establecidas en la *ratio decidendi*. Ello, comoquiera que “[l]a *ratio decidendi* en una sentencia resulta de la necesidad de que los casos no sean decididos caprichosamente sino con fundamento en normas aceptadas y conocidas por todos, que es lo único que legitima en una democracia el enorme poder que tienen los jueces -funcionarios no electos- de decidir sobre la libertad, los derechos y los bienes de las otras personas” (...) “[l]os jueces deben fundamentar sus decisiones, no en criterios ad-hoc, caprichosos y coyunturales, sino con base en un principio general o una regla universal que han aceptado en casos anteriores, o que estarían dispuestos a aplicar en casos semejantes en el futuro. Y es que no puede ser de otra forma, pues de los jueces se espera que resuelvan adecuadamente los conflictos, pero no de cualquier manera, sino con fundamento en las prescripciones del ordenamiento. El juez debe entonces hacer justicia en el caso concreto pero de conformidad con el derecho vigente, por lo cual tiene el deber mínimo de precisar la regla general o el principio que sirve de base a su decisión concreta.”²⁴

Al ser la Corte Constitucional el órgano de cierre, "sus decisiones se constituyen en fuente de derecho para autoridades y particulares, cuando sus competencias constitucionales determinan interpretaciones vinculantes de los preceptos de la Constitución"²⁵.

El desconocimiento de los fallos constitucionales compromete la coherencia del sistema jurídico colombiano:

“La seguridad jurídica de un sistema normativo se funda precisamente en el respeto que se le asigne a las disposiciones constitucionales que irradian todo el ordenamiento, y a la unidad y armonía de los diferentes niveles legales, con las disposiciones de la Carta. La Corte Constitucional, como órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, tiene precisamente atribuciones jurídicas para asegurar que los mandatos de la Carta sean eficaces y prevalezcan en nuestro ordenamiento. Al ser la responsable de mantener la integridad y supremacía de la norma superior, sus determinaciones resultan ser fuente de derecho para las autoridades y particulares, cuando a través de sus competencias constitucionales establece interpretaciones vinculantes de los preceptos de la Carta. La interpretación de la Constitución, - que por demás permite materializar la voluntad del constituyente -, tiene por consiguiente, como propósito principal, orientar el ordenamiento jurídico hacia los principios y valores constitucionales superiores. No

²⁴ Corte Constitucional, sentencia SU-047 de 1999.

²⁵ Corte Constitucional T-292 de 2006, reiterado en la sentencia C-539 de 2011.

reconocer entonces el alcance de los fallos constitucionales vinculantes, sea por desconocimiento, descuido, u omisión, genera en el ordenamiento jurídico colombiano una evidente falta de coherencia y de conexión concreta con la Constitución, que finalmente se traduce en contradicciones ilógicas entre la normatividad y la Carta, que dificultan la unidad intrínseca del sistema, y afectan la seguridad jurídica. Con ello se perturba además la eficiencia y eficacia institucional en su conjunto, en la medida en que se multiplica innecesariamente la gestión de las autoridades judiciales, más aún cuando en definitiva, la Constitución tiene una fuerza constitucional preeminente que no puede ser negada en nuestra actual organización jurídica.”²⁶ (Subrayado fuera de texto)

Los fallos de la Corte Constitucional tienen tres (3) componentes básicos: los *obiter dictum*, la *ratio decidendi* y el *decisum*, que determinan qué parte de la sentencia constituye fuente formal del derecho²⁷. En esta demanda solo nos centraremos en estos elementos del control abstracto.

La responsabilidad de identificar, interpretar y formular los fundamentos jurídicos vinculantes en cada decisión recae en la Corte Constitucional como órgano de cierre de las jurisdicciones²⁸.

El ***decisum*** constituye la resolución concreta del caso que establece si una norma debe ser excluida o mantenida dentro del ordenamiento jurídico. Esta decisión posee fuerza vinculante para todos los operadores jurídicos y adquiere carácter de cosa juzgada. En los juicios de control abstracto tiene efectos *erga omnes*²⁹.

La ***ratio decidendi***, comprende el razonamiento medular de la sentencia, esto es, aquellos fundamentos jurídicos sin los cuales la decisión judicial habría sido sustancialmente diferente y que, por su carácter esencial, adquieren fuerza vinculante, efectos *erga omnes* y el eje de la parte resolutive³⁰.

En el control abstracto de constitucionalidad se estructura a partir de dos (2) elementos. El primero es la decisión o resolución, pues solo aquello directamente vinculado al fallo constituirá la *ratio decidendi*. El segundo es el problema jurídico abordado, que delimita el análisis y contenido material de la decisión. Este último elemento es crucial, ya que “[a] partir del problema jurídico es posible controlar la construcción interna del silogismo (racionalidad interna) que aplica el juez”³¹.

²⁶ Corte Constitucional, sentencia T-292 de 2006.

²⁷ Corte Constitucional, sentencias SU-047 de 1999 y C-386 de 2001.

²⁸ Corte Constitucional, sentencia C-539 de 2011.

²⁹ Ibidem.

³⁰ Corte Constitucional, sentencia SU-047 de 1999.

³¹ Corte Constitucional, sentencia T-349 de 2003.

La *ratio decidendi* opera como regla jurídica que precisa “[l]a correcta interpretación y adecuada aplicación de una norma”³². Consiste en “la regla determinante del sentido de la decisión y de su contenido específico, o sea, aquellos aspectos sin los cuáles sería imposible saber cuál fue la razón determinante por la cual la Corte Constitucional decidió en un sentido, y no en otro diferente, en la parte resolutive.”³³

Los ***obiter dictum***, conocidos como “dichos de paso” constituyen pronunciamientos complementarios emitidos por el juez que contribuyen a la interpretación del derecho. Si bien carecen de fuerza vinculante por no guardar relación directa con el núcleo decisorio, ostentan un valor persuasivo significativo y operan como criterios auxiliares de la actividad judicial, en consonancia con lo dispuesto en el inciso 2º del artículo 230 de la Constitución³⁴.

La Corte Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre las partidas presupuestales de las universidades públicas. Las sentencias C-346 de 2021 y C-505 de 2023 son verdaderos precedentes jurisprudenciales que han determinado el contenido y alcance de la asignación presupuestaria sobre esta materia.

A través de la *ratio decidendi* y el *decisum* de estos fallos, la Corte Constitucional fijó las reglas que deben seguir las autoridades competentes -tanto el Gobierno Nacional en la elaboración del proyecto del Presupuesto General de la Nación, como el Congreso en la aprobación de la ley anual de presupuesto y la autorización de los gastos del Estado- para realizar la debida partida presupuestaria destinada a las universidades públicas.

De manera que el incumplimiento de estas sentencias significa una renuencia a acatar lo ordenado por la Corte Constitucional respecto de la asignación de recursos a la educación pública superior y con ello la reincidencia en la violación de los derechos y garantías asociados a ella (arts. 13, 67 y 69 CP).

¿Por qué la norma presupuestaria habría de incurrir en una situación que ya ha sido censurada y eliminada del ordenamiento jurídico por la Corte Constitucional? ¿Por qué el Presupuesto de Rentas del 2025 reproduce el contenido material de una norma declarada inexecutable? ¿Cuáles son las consecuencias de reincidir en una práctica inconstitucional previamente advertida?

A continuación, me permito exponer las reglas de las sentencias C-346 de 2021 y C-505 de 2023 (*ratio decidendi*) y lo resuelto por la Corte Constitucional (*decisum*) que constituyen los elementos vinculantes y de obligatoria observancia para la distribución presupuestaria de las universidades públicas.

³² Corte Constitucional, sentencia T-569 de 2001.

³³ Corte Constitucional, sentencia T-292 de 2006

³⁴ *Ibidem*.

4.3.1. Reglas vinculantes de la sentencia C- 346 de 2021.

En la sentencia C-346 de 2021, la Corte Constitucional planteó el siguiente problema jurídico, de cara a establecer la *ratio decidendi* y el *decisum*: “¿La Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020 vulnera la autonomía orgánica y presupuestal de las universidades oficiales, por cuanto incorpora los recursos destinados a su financiación en la sección presupuestal dedicada al Ministerio de Educación Nacional?”

Para resolverlo, formuló las siguientes subreglas.

4.3.1.1. La autonomía universitaria en su dimensión presupuestal y la prohibición de subordinación al MEN en esa materia.

La Corte Constitucional señaló que la autonomía universitaria (art. 69 CP) de la se concreta en el régimen especial de las universidades públicas. La Ley 30 de 1992 reconoce que los entes universitarios autónomos gozan de personería jurídica y autonomía en los ámbitos académico, administrativo y presupuestal. Sobre esta última, explicó que se manifiesta en el sentido 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”.³⁵

Dado que las universidades públicas no integran la estructura de la Administración, ni de ninguna otra rama del poder público, conforme al artículo 113 Superior, dice la Corte que someterlas a la tutela administrativa o presupuestal de dichas instancias, en particular del poder Ejecutivo, constituye un desconocimiento del principio de autonomía en su arista presupuestaria. La autonomía presupuestal exige que los aportes nacionales a las universidades públicas tengan un tratamiento independiente, no subordinado al Ministerio de Educación Nacional. En concreto, dijo:

*“143. Al respecto, **en primer lugar** y con fundamento en las consideraciones normativas y jurisprudenciales expuestas sobre el artículo 69 de la Constitución, la Corte concluye que tanto la garantía constitucional de la autonomía universitaria como las normas y los principios presupuestales aplicables para la apropiación de los recursos a favor de las universidades públicas —en razón de su condición de entes autónomos— exigen que los recursos que la Nación aporta al financiamiento de las universidades públicas no sean apropiados dentro del presupuesto asignado al MEN. (Negrillas propias)*

144. Al respecto la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el Legislador desconoce la autonomía que la Constitución confirió a las universidades públicas cuando las sujeta a la tutela administrativa o presupuestal de las ramas del poder público, específicamente del poder Ejecutivo. Esto, por cuanto el respeto por el ejercicio

³⁵ Fundamento jurídico 110. Citado de la sentencia C-192 de 1995 y reiterado en la sentencia C-127 de 2019.

de la autonomía administrativa y presupuestal impide que las universidades públicas estén vinculadas a alguna de las ramas del poder público o a una entidad estatal. Este imperativo evita que, «por vía de la asignación de recursos, los órganos políticos pu[edan] afectar la autonomía de las universidades» y, además, asegura que «no haya cabida para las interferencias de [dicho] poder en [...] el manejo administrativo o financiero de los entes educativos». La única excepción a esta regla general es la vinculación de las universidades públicas al MEN «en cuanto se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo». Con todo, es claro que para alcanzar este fin, no necesario que los aportes de la Nación a las universidades públicas estén incluidos en el presupuesto del MEN.

145. De este modo, dada su calidad de entes autónomos con personería jurídica, las universidades públicas deben tener presupuestos independientes en el presupuesto nacional, el cual debe reflejar «el presupuesto global [...] que proviene del Estado». Esto es así porque, se insiste, las universidades oficiales son entes autónomos que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público y no pueden ser tratadas ni presupuestal ni administrativamente como entidades dependientes de otros órganos del Estado. Al respecto, la Corte ha explicado que la exclusión de las universidades públicas de la administración protege la autonomía universitaria, en la medida en que preserva «a las universidades públicas y oficiales de las injerencias e interferencias arbitrarias e indebidas del poder político».

146. En suma, la garantía de la autonomía universitaria, en los términos del artículo 69 de la Constitución y de la jurisprudencia constitucional, prohíbe que el Legislador incluya los recursos que la Nación destina al financiamiento de las universidades públicas dentro del presupuesto apropiado para el MEN o cualquier otra entidad del Estado o rama del poder público. Lo anterior, sin perjuicio de que, como instituciones públicas, las universidades estatales deban «cumplir con las reglas y procedimientos que el legislador, de acuerdo con su naturaleza y misión, diseñe y consigne especialmente para ellas». Esto último, no puede entenderse, de ninguna manera, como una vulneración a la autonomía universitaria, pues esta garantía no se traduce en el aislamiento de las universidades públicas de las normas generales en materia presupuestal y fiscal.” (Subrayado fuera de texto, negrillas propias)

En consideración de la Corte, la autonomía presupuestal, por mandato superior, otorga a las universidades públicas la facultad de ordenar y ejecutar sus recursos conforme a sus prioridades institucionales, siempre dentro del marco de sus obligaciones constitucionales y legales. Por lo tanto, las universidades públicas deben recibir asignaciones independientes y directas dentro del Presupuesto General de la Nación.

4.3.1.2. Asignación de recursos para universidades públicas independiente del presupuesto del MEN. Una garantía del principio democrático y de la legalidad del gasto según los artículos 345 y 346 de la Constitución.

Según la Corte Constitucional, la elaboración y aprobación de la ley anual del presupuesto, así como la ejecución del gasto, corresponden al Congreso de la República conforme al principio democrático (artículos 346 y 347 de la Constitución):

“147. En segundo lugar, es importante destacar que la exigencia jurisprudencial relativa a que los recursos que la Nación destine para el financiamiento de las universidades públicas no sean apropiados dentro del presupuesto del MEN u otra entidad también permite, además, la realización del principio democrático. En efecto, los artículos 345 y 346 de la Constitución reconocen el principio de legalidad del gasto, en virtud del cual «corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático». De acuerdo con la jurisprudencia, este principio opera en dos momentos diferentes: en la elaboración y aprobación de la ley anual del presupuesto por parte del Congreso de la República (artículo 346 de la CP), y en la ejecución del gasto, pues este solo puede realizarse en la medida en que haya sido incorporado en dicha ley (artículo 347 de la CP).

(...)

149. En el caso de las universidades públicas, la apropiación del gasto en la ley anual de presupuesto, con independencia de los recursos destinados al MEN, permitirá que el Congreso de la República conozca y controle el monto real de las apropiaciones a favor de cada universidad. Esto garantizará una conformación más pluralista del presupuesto y una mejor expresión de los intereses de las universidades públicas del orden nacional y territorial, al tiempo que otorgará mayor claridad y transparencia a la aprobación de ese gasto. Este asunto resulta especialmente relevante si se considera su incidencia en la repartición equitativa de los recursos y, por tanto, en la prestación efectiva del servicio público de educación superior.” (Negrillas propias)

El procedimiento de aprobación del gasto público brinda al Congreso la posibilidad de conocer y monitorear las asignaciones específicas para cada universidad, lo que contribuye a una distribución más diversa del presupuesto y asegura una representación más adecuada de los intereses de las universidades públicas tanto a nivel nacional como regional.

4.3.1.3. El financiamiento de universidades públicas debe ajustarse a los artículos 11 (b) y 36 del EOP.

La Corte Constitucional advirtió que, dado que la norma orgánica presupuestaria no incluye disposiciones específicas para las universidades públicas, la asignación de recursos de la Nación a estas instituciones debe regirse por las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto (EOP) que sean compatibles con su autonomía universitaria. Hizo dos (2) precisiones importantes:

(i) El artículo 36 del EOP³⁶ dispone la estructura general en la que debe organizarse el presupuesto de gastos, segmentándolo en secciones específicas. Por su parte, el artículo 11 del EOP, literal b³⁷, no solo ratifica esta división, sino que establece que, en cada una de dichas secciones, el Legislador debe discriminar entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión.

Para la Corte Constitucional, estas dos normas del EOP se pueden aplicar analógicamente a las universidades públicas, ya que garantizan y preservan la autonomía orgánica y financiera de estas instituciones:

*“151. Al respecto, es necesario hacer varias precisiones. **La primera** es sobre las normas orgánicas que permiten dar cumplimiento a lo decidido en la Sentencia C-220 de 1997. A juicio de la Corte, en el EOP es posible identificar al menos dos artículos cuya aplicación analógica a las universidades oficiales contribuye a preservar el núcleo esencial de su autonomía. Estos son los artículos 11 (literal b) y 36 de ese estatuto. Interpretados en su conjunto, dichos artículos establecen que para cada una de las secciones que forman parte de la ley anual de presupuesto, esta debe distinguir entre los gastos de inversión, los gastos de funcionamiento y el servicio de la deuda pública. (Negrillas propias)*

152. Específicamente, el artículo 36 del EOP determina las secciones en las que debe dividirse el presupuesto de gastos. La división del presupuesto en secciones materializa la autonomía e independencia presupuestal de las ramas del poder público, los entes de control y otros organismos del Estado y, por tanto, debe aplicarse para concretar el presupuesto que la Nación destina a las universidades públicas. Por su parte, el artículo 11, literal b, reitera la división del presupuesto de gasto en secciones y también dispone que para cada una de ellas, el Legislador debe distinguir entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión. Ahora bien, dado que el artículo 11 tiene una configuración similar a la del artículo 36, su aplicación para el diseño de la

³⁶ **Estatuto Orgánico del Presupuesto. Artículo 36.** “El presupuesto de gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión. Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: la Rama Judicial, la Rama Legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Consejo Nacional Electoral, una (1) por cada ministerio, departamento administrativo y establecimientos públicos, una (1) para la policía nacional y una (1) para el servicio de la deuda pública. En el proyecto de presupuesto de inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, clasificados según lo determine el Gobierno. En los presupuestos de gastos de funcionamiento e inversión no se podrán incluir gasto con destino al servicio de la deuda”

³⁷ **Estatuto Orgánico del Presupuesto. Artículo 11, literal b.** “El presupuesto general de la Nación se compone de las siguientes partes: (...) b) El presupuesto de gastos o ley de apropiaciones. Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.”

partida destinada a las universidades oficiales también permite proteger su autonomía orgánica y presupuestal.” (Subrayado fuera de texto, negrillas propias)

Entonces, la aplicación de los artículos 11 y 36 del EOP a las universidades públicas es clave para preservar su autonomía, al establecer una estructura financiera diferenciada que respeta su organización interna y su independencia presupuestal.

(ii) En la sentencia C-220 de 1997, la Corte Constitucional impuso al Legislador la obligación de incluir en la ley anual de presupuesto una partida global destinada a las universidades públicas, que contemple los recursos totales para su funcionamiento e inversión. Sin embargo, esta disposición no garantiza plenamente la autonomía presupuestal de las universidades públicas

La Corte Constitucional reparó que *“solo existe una opción normativa que es compatible con estas exigencias constitucionales y que preserva el carácter técnico de la ley anual de presupuesto”*, esto es que deben asignarse los rubros de funcionamiento e inversión de forma independiente del presupuesto del Ministerio de Educación Nacional o de cualquier otra entidad estatal.

En consecuencia, la asignación presupuestaria debe realizarse de manera separada, mediante un Anexo que existirá desde la presentación del proyecto del Presupuesto General de la Nación (obligación del Gobierno Nacional) y que formará parte de la ley de apropiaciones (obligación Congreso de la República) en el que se consignent detalladamente los rubros de funcionamiento e inversión para todas las universidades públicas. En sus palabras:

*“153. Conforme a lo anterior, **la segunda precisión** tiene que ver con la manera en que el presupuesto que la Nación destina a las universidades públicas debe incluirse en la ley de apropiaciones. Como ya se ha dicho en otros apartes de esta decisión, en la Sentencia C-220 de 1997, la Corte indicó que «dado su carácter de entes públicos autónomos, **el presupuesto global** de las universidades oficiales, que proviene del Estado, al igual que el de la Rama Judicial, por ejemplo, debe incluirse en la ley anual de presupuesto, pues él hace parte del presupuesto general de la Nación». (Negrillas propias)*

154. En esta oportunidad, la Sala Plena reitera esa regla decisión e insiste en que la ley anual de presupuesto debe prever los recursos que la Nación apropia a favor de las universidades oficiales, con la especificación del monto total que se destina para los rubros de funcionamiento e inversión de dichas instituciones. Lo anterior, de manera independiente al presupuesto que se apropie a favor del MEN u otra entidad del Estado. En consecuencia, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 11 (literal b) y 36 del EOP, el presupuesto global de las universidades públicas deberá tener una sección independiente en la ley anual de presupuesto, en la que se concreten los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión para todas ellas.
(....)

157. La Corte encuentra que solo existe una opción normativa que es compatible con estas exigencias constitucionales y que preserva el carácter técnico de la ley anual de

presupuesto. Esta consiste en que el detalle sobre los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión de cada universidad oficial esté previsto en un anexo que deberá acompañar la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso de la República, el cual formará parte de la ley de apropiaciones. De forma general, dicho anexo podrá ser similar a los anexos a los que se refieren los artículos 41 (inciso 3) y 53 del EOP.”
(Subrayado fuera de texto)

En virtud de lo anterior, la providencia dispuso como regla lo siguiente:

“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”.

A la luz de las anteriores reglas jurisprudenciales, la Corte Constitucional resolvió afirmativamente el problema jurídico planteado y declaró inexecutable la sección acusada.

La Corte determinó que la Sección 2201 del artículo 2º de la Ley 2063 de 2020 vulneró la autonomía universitaria al incluir el financiamiento de las universidades públicas dentro del presupuesto asignado al Ministerio de Educación Nacional. Los artículos 11 y 36 del EOP deben aplicarse en el caso de las universidades públicas, en consideración a la autonomía reconocida por la Constitución y el desarrollo jurisprudencial correspondiente. Por lo tanto, las universidades públicas deben contar con una sección específica dentro de la Ley del Presupuesto General de Rentas y de la Ley de Apropiedades donde se asignen los fondos de funcionamiento e inversión.

La Corte difirió los efectos de la inexecutable hasta la ley de apropiaciones de la vigencia de 2022 y ordenó que las reglas mencionadas serían exigibles para la elaboración y aprobación de la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiedades para las vigencias fiscales desde 2023 en adelante:

“RESUELVE:

*Primero.- Declarar **INEXECUTABLE** la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020, «[p]or 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 2021».*

*Segundo.- **DIFERIR** los efectos de la inexecutable declarada hasta que entre a regir y surtir efectos fiscales la ley que decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia 2022, de conformidad con lo expuesto en la parte*

motiva de esta sentencia. En ningún caso, los efectos del presente fallo afectarán las situaciones jurídicas consolidadas.

*Tercero.- **DISPONER** que la regla jurídica contenida en el fundamento jurídico 159 de esta sentencia, relativa la existencia de una sección en la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaaciones que corresponda al presupuesto global de las universidades públicas, solo será exigible para la elaboración y aprobación de la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaaciones para las vigencias fiscales del 1º de enero al 31 de diciembre de 2023 y siguientes.”*

En conclusión, el presupuesto global de las universidades públicas, que incluye los montos de funcionamiento e inversión, debe ser independiente a las asignaciones del Ministerio de Educación desde las vigencias fiscales de 2023 y subsiguientes.

4.3.2. Reglas vinculantes de la sentencia C-505 de 2023.

Con el propósito de determinar la *ratio decidendi* y el *decisum*, la Corte Constitucional formuló el siguiente problema jurídico: “¿desconoció el principio de igualdad (artículo 13 superior); la obligación de financiar con recursos estatales los gastos de funcionamiento e inversión de las universidades públicas (artículo 67 constitucional) y la garantía institucional de autonomía universitaria prevista en el artículo 69 de la Carta Política, porque ordenó apropiar recursos para financiar los gastos de inversión de las universidades públicas del orden nacional, pero no lo hizo para las del orden territorial?”

Para resolverlo, fijó las siguientes reglas:

4.3.2.1. “El trato diferenciado que dispensó la medida contemplada en el Anexo acusado a las universidades públicas del orden nacional y, a las de orden territorial, no obedece a una finalidad constitucional importante y, por el contrario, atenta contra la Constitución, así como contra los desarrollos legales y contradice el precedente definido en la sentencia C-346 de 2021”.

La Corte Constitucional reconoció que no existe ningún motivo de origen constitucional que legitime que la Nación transfiera recursos de funcionamiento y de inversión a las universidades nacionales, mientras que a las territoriales solo les financie los gastos de funcionamiento pero no de inversión. De hecho, puso de presente que ni el Ejecutivo ni el Legislativo justificaron tal distinción, sino que presentaron su interpretación, la cual, en palabras de la Corte, “*no puede justificarse constitucionalmente*”:

“106. En las consideraciones de la presente sentencia quedó dicho *que no existe ningún motivo de raigambre constitucional según el cual se 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 ayude a financiar sus gastos de funcionamiento.

107. En este sentido, le cabe razón al accionante cuando afirma que esta diferenciación no obedece a ninguna razón constitucionalmente importante. Por el contrario, el trato diferenciado desconoce lo establecido en la Constitución en relación con la autonomía universitaria y, al paso, también la jurisprudencia constitucional que de forma enfática y, clara, ha reiterado cómo “la Nación está obligada a financiar los gastos de funcionamiento e inversión de las Universidades Públicas del país, sin importar el orden al que pertenecen”.

108. La medida contemplada en el Anexo demandado al no asignar recursos para financiar los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden territorial implicó que, como lo sostuvo el actor el escrito de demanda, “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)”.

109. Es más, ni el Gobierno nacional ni el Legislador desarrollaron motivos para demostrar la importancia constitucional del trato diferenciado. De manera extensa tanto los Ministerios de Educación Nacional y de Hacienda y Crédito Público se restringieron a ofrecer una explicación de orden legal sustentada en su propia interpretación del inciso segundo del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 que, como se verá en lo que sigue, no puede justificarse constitucionalmente.” (Subrayado fuera de texto)

La Corte Constitucional precisó el alcance del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y fijó la interpretación de los recursos base de las universidades públicas. Según el Alto Tribunal, la norma no hizo distinciones en cuanto al tipo de recursos (funcionamiento o inversión), ni al tipo de instituciones (nacionales o territoriales) sino que los aportes anuales a las universidades públicas deberán significar un incremento en pesos constantes, con base en el presupuesto de rentas y gastos de 1993 en adelante, en cuyo caso no correspondía restringir o reducir esta interpretación:

“110. El inciso primero de la norma citada es claro cuando definió cómo están configurados los presupuestos de las universidades nacionales y territoriales, a saber, por tres tipos de aportes: **i)** aquellos provenientes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión; **ii)** los derivados de los entes territoriales y **iii)** las rentas propias de cada institución. Como puede verse, los aportes provenientes del presupuesto nacional tienen dos propósitos. De una parte, el funcionamiento y, de otra, la inversión, sin distinguir si se trata de universidades del orden nacional o territorial. Brevemente, el presupuesto nacional debe destinar a las universidades públicas u oficiales del orden nacional o territorial aportes para funcionamiento y también para inversión. (Subrayado y negrillas fuera de texto)

111. El inciso segundo del artículo 86 dispuso, a su turno, que los aportes que recibirán anualmente las universidades estatales u oficiales –al margen de si se trata de universidades nacionales o territoriales–, serán aquellos “que signifiquen siempre un

incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993” –se destaca–. Ahora, para fijar el sentido y alcance del inciso segundo del artículo 68 citado, los Ministerios intervinientes y la Vista Fiscal partieron de un entendimiento restrictivo y, en esa medida, descartaron la posibilidad de que la Nación aporte recursos para inversión a las universidades públicas del orden territorial. (Subrayado fuera de texto, negrillas propias)

112. En defensa de su postura, los Ministerios de Educación Nacional y de Hacienda y Crédito Público argumentaron que el factor o base para determinar estos aportes será el que signifique siempre un incremento en pesos constantes, considerando el presupuesto de rentas y gastos vigente en el año de 1993 a lo que añadieron que, como el Legislador en ese año no incorporó aportes de inversión en el caso de las universidades territoriales, entonces, tratándose de estas universidades no es obligatorio que en el presupuesto se incorporen aportes por ese rubro.

113. Sostuvieron que, de todos modos, por otros conceptos “alternativos” estos gastos estarían cubiertos. Y afirmaron, finalmente que, si estos gastos quedaran fijados en el presupuesto de que trata el Anexo demandado, se estaría desconociendo el principio de reserva de ley, porque, dado su entendimiento del inciso segundo del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 los recursos de funcionamiento no tendrían justificación legal con lo que se quebrantaría el principio de reserva de ley en materia presupuestaria.

114. Contrario a lo sostenido por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional, tanto como a lo afirmado por la Vista Fiscal en su concepto, la Sala considera que del tenor literal del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 se desprende un contenido distinto, en el sentido de que lo que afirma el inciso segundo es que “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”. Vale decir la base no son los presupuestos de rentas y gastos vigentes en 1993, sino los vigentes desde 1993 en adelante. –se destaca–. (Subrayado fuera de texto, negrillas propias)

Dijo la Corte que, restringir la interpretación del artículo 86 para limitar los recursos de inversión exclusivamente a las universidades nacionales es constitucionalmente inadmisibles. Lo anterior, por cuanto el apartado exige una interpretación dinámica y expansiva que reconozca la importancia equitativa de ambos rubros presupuestales para todas las instituciones universitarias públicas, independientemente de su clasificación territorial:

“115. Como lo hizo ver el demandante, debido a la transición normativa quizá los gastos de inversión de las universidades del orden territorial no fueron incluidos en la base vigente para el año 1993, esto es, un año después de entrar en vigor la Ley. Carecería, sin embargo, de lógica y de razonabilidad en materia presupuestal que respecto de lo previsto en el inciso segundo del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 se usara un concepto pétreo e inamovible ajeno a este tipo de aspectos.

116. En criterio de la Sala la interpretación constitucional del inciso segundo del artículo 86 es dinámica y, en ese sentido, cobija tanto a los gastos de funcionamiento como a los de inversión, cuya importancia resulta trascendental para la tarea que les ha sido encomendada por Constitución a las universidades del orden nacional y territorial, la cual no difiere en lo sustancial y cuya relevancia no es necesario justificar de manera detallada en un Estado constitucional que, por virtud de lo señalado en sus artículos 1º, 7, 8 –para mencionar solo algunos de los más importantes–, se propuso profundizar en la descentralización territorial, dar impulso a la protección y promoción de la diversidad étnica, natural y cultural de la nación colombiana y garantizar el pluralismo.” (Subrayado y negrillas fuera de texto)

Una política presupuestaria que desconozca la interpretación del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 conforme con la Constitución desnaturaliza los derechos asociados a las universidades públicas nacionales y territoriales en cuanto a la autonomía presupuestaria ejercida mediante los montos de funcionamiento e inversión.

4.3.2.2. “Ante una medida que no es constitucionalmente importante y, por el contrario, atenta contra preceptos constitucionales, legales y jurisprudenciales la pregunta sobre si resulta efectivamente conducente o desproporcionadamente evidente carecen de sentido”.

Para la Corte, el Anexo demandado violó el artículo 13 de la Carta porque los sujetos en situaciones iguales o similares, en este caso las universidades públicas nacionales y territoriales, deben ser tratadas de modo igual o similar en lo que respecta a sus asignaciones de funcionamiento e inversión:

“118. Líneas atrás quedó claro que la medida contemplada en el Anexo acusado no solo carece de importancia constitucional, sino que atenta contra la Constitución y la ley y desconoce la jurisprudencia. En ese sentido, las demás preguntas a las que da lugar el juicio intermedio de igualdad, relacionadas con la efectiva conducencia de la medida y, su evidente desproporcionalidad, pierden sentido.

119. Esa circunstancia, permite a la Sala concluir, sin más, que la medida contemplada en el Anexo acusado desconoció el artículo 13 superior, por ser contraria al principio según el cual los sujetos que se encuentran en iguales o similares circunstancias – universidades públicas u oficiales del orden nacional y territorial– deben ser tratados de modo igual o similar, esto es, se les deben financiar a todas las universidades públicas u oficiales, sin excepción, los gastos para funcionamiento y para inversión, pues de ello depende contar con los recursos indispensables para ejercer sus tareas de manera independiente y autónoma, sin restricciones de orden presupuestal que interfieran negativamente en sus labores y mengüen o dejen sin efectos la garantía institucional de la autonomía universitaria.”

La Corte reiteró las reglas de la sentencia C-346 de 2021: (i) la ley anual de presupuesto debe apropiar los recursos de funcionamiento e inversión de todas las universidades públicas, nacionales y territoriales, (ii) de manera separada en un Anexo:

*“120. De este modo, lo que resulta acorde con la Constitución, así como con los desarrollos legislativos y, jurisprudenciales, tiene que ver con que el Legislador cumpla de manera cabal las dos reglas claramente resaltadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-346 de 2021: i) “que en el Presupuesto General de la Nación deben apropiarse recursos para gastos de funcionamiento y de **inversión** de todas las Universidades Públicas” y ii) “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)”– se destaca-” (Subrayado fuera de texto)*

Para la Corte Constitucional es claro el precedente de la sentencia C-346 de 2021. Las universidades públicas, sin distinción, deben recibir financiación tanto para gastos de funcionamiento como de inversión, dado que esos recursos son esenciales para que puedan cumplir con los cometidos impuestos por la Constitución y la ley; asimismo, deben recibir dichos montos de manera separada al Ministerio de Educación.

4.3.2.3. “La medida incorporada en el Anexo demandado no solo desconoce el principio de igualdad, sino que atenta contra la garantía institucional de la autonomía universitaria que reconoce el ordenamiento tanto a las universidades del orden nacional como territorial”.

A juicio de la Corte Constitucional, las distinciones injustificadas en la asignación presupuestaria en los gastos de inversión *“genera[n] el riesgo de hacerlas dependientes presupuestalmente y, de esta forma, restringirlas en su posibilidad de actuar sin presiones e intromisiones injustificadas”.*

Como ya fue reseñado, para la Corte los recursos de inversión destinados a las universidades públicas territoriales son esenciales para preservar la diversidad étnica, cultural y el pluralismo que enriquecen la idiosincrasia colombiana, permitiendo que cada institución desarrolle su potencial académico e investigativo de manera diferenciada. Además, garantizan condiciones equiparables a las universidades nacionales en términos de formación científica, sin interferencias del poder político y contribuyen, en definitiva, a la *“territorialización de la Carta Política”*:

“121. En las consideraciones de la presente sentencia se puso énfasis sobre la relevancia que el Constituyente, la legislación y la jurisprudencia de esta Corte le han conferido a la garantía institucional de la autonomía universitaria y a los atributos que de ella se desprenden. Como lo expuso la Corporación en sus primeras sentencias, lo anterior se relaciona, estrechamente, con el papel de la universidad pública como institución social.

122. A la luz de ese papel tan relevante, la Sala debe resaltar que la distinción realizada por el Legislador en el Anexo acusado respecto de la financiación de los gastos de inversión de las universidades oficiales del orden territorial no solo carece de una

finalidad constitucional importante, sino que genera el riesgo de hacerlas dependientes presupuestalmente y, de esta forma, restringirlas en su posibilidad de actuar sin presiones e intromisiones injustificadas.

123. Igualmente, dispensar este trato diferencial contrario a la Constitución, a la ley y a la jurisprudencia puede convertirse en un obstáculo para que las universidades públicas del orden territorial estén en condición de incorporar al tejido social su propia visión en relación con el conocimiento y de materializar el pluralismo y la diversidad que definen a la Nación colombiana. El Estado colombiano se caracteriza por su riqueza étnica, cultural y natural. En tal virtud, la producción de conocimiento no solo resulta indispensable sino imperativa. De ahí la necesidad de que el Estado garantice los recursos para que todas las universidades, al margen de su origen, puedan cumplir con su misión de manera óptima y autónoma.

124. Si esto es importante en relación con las universidades públicas del orden nacional, se torna aún más trascendental tratándose de las universidades oficiales del orden territorial. Las tareas propias del Estado social de derecho se multiplican con cada día que pasa y sería contrario a la Constitución insistir en que su materialización debe provenir únicamente del centro. La territorialización de la Carta Política se ha convertido en una tarea pendiente de desarrollos más profundos y, en ese desafío, las universidades del nivel territorial están llamadas a cumplir objetivos de importancia crucial, principalmente, en momentos en los que el cambio climático comienza a mostrar consecuencias adversas, retadoras, inesperadas y aún desconocidas para la vida humana y la supervivencia de la naturaleza, afectando de manera principal los territorios alejados y con necesidades más apremiantes.

125. En fin, garantizar la autonomía universitaria con todos sus atributos es algo que la Constitución le atribuye al Estado y que cubre tanto a las universidades públicas nacionales, como a las de orden territorial. Asegurar que los gastos de funcionamiento y de inversión serán financiados estatalmente contribuye a que estos organismos autónomos e independientes estén en condición de ofrecer oportunidades de formación profesional a los estudiantes, poner su saber a favor de la investigación científica sin imposiciones o intromisiones inaceptables, provenientes de los poderes públicos; contribuir a la realización intelectual de las colombianas y de los colombianos; salvaguardar, así como promover la diversidad étnica, natural y cultural de la Nación colombiana dentro de los límites trazados por la Constitución, la legislación y la jurisprudencia. (Subrayado fuera de texto)

Conforme a lo establecido por la sentencia, la distinción injustificada en la distribución presupuestaria de inversión para las universidades del orden territorial no solo afecta su autonomía y las podría hacer dependientes de la Rama Ejecutiva, sino que también limita su capacidad para ofrecer servicios académicos de investigación científica profesional a los estudiantes y dificulta la promoción de los saberes culturales y étnicos reconocidos en la Constitución.

4.3.2.4. “El elemento diferenciador que exige adoptar medidas específicas en relación con los montos en que deben ser apropiados los recursos de inversión para las universidades públicas del orden territorial”.

La Corte se enfocó en destacar el elemento diferenciador relacionado con los aportes que las universidades territoriales reciben de las entidades territoriales. Mientras que las entidades territoriales contribuyen a los gastos de inversión de las universidades públicas del orden territorial, esto no ocurre con las universidades del orden nacional, que solo reciben recursos de la Nación. Esta diferencia, en principio, podría justificar la aplicación de *“criterios de distinción relativos a los montos”*.

La Corte indicó que las universidades ubicadas en zonas marginadas y con alta necesidad estatal requieren un apoyo financiero adicional por parte de la Nación, independientemente de los recursos asignados por la entidad territorial de origen. Las universidades en regiones con mayor capacidad económica y una mayor presencia estatal recibirán ingresos de la Nación en proporción a *“sus resultados en acreditación institucional de calidad, número de alumnos, diversidad de programas de pregrado, maestrías y doctorados, y mejores estándares de calidad en docencia, así como en el impacto y pertinencia de la investigación científica”*, sin que de ninguna manera dicha asignación conduzca a la pérdida de autonomía universitaria:

“127. Si bien como quedó dicho, la Constitución en sus artículos 67 y 69, así como la Ley 30 de 1992 y la sentencia C-346 de 2021 ordenan que el presupuesto nacional incluya los gastos de funcionamiento y de inversión para todas las universidades públicas u oficiales sin excepción, debe tomarse en cuenta un elemento diferenciador que exige adoptar medidas específicas en relación con los montos en que deben ser apropiados los recursos de inversión para las universidades públicas del orden territorial. Se trata de que mientras las universidades públicas territoriales reciben aportes territoriales, esto no sucede con las universidades nacionales.

*128. En efecto, como lo reconoció la sentencia C-380 de 2019 mencionada en precedencia, de este aspecto diferenciador no se sigue que el Presupuesto General de la Nación **pueda abstenerse de financiar respecto de todas las universidades públicas u oficiales los gastos de funcionamiento e inversión**. Sin embargo, sí exige introducir un matiz en relación con los montos a los que debe ascender la contribución estatal respecto de los gastos de inversión, cuando se considera que las universidades territoriales también reciben aportes territoriales, mientras las universidades del orden nacional solo reciben aportes de la Nación. Desde esa perspectiva, podrían justificarse criterios de distinción relativos a los montos, en los siguientes sentidos.*

129. Aquellas Universidades del orden territorial que se ubiquen en los lugares más apartados y con mayor necesidad de presencia estatal deben poder recibir un apoyo mayor, incluso si de todas maneras cuentan con recursos alternativos por parte de la entidad territorial que creó esa universidad. Entretanto, aquellas universidades del orden territorial que se encuentran en regiones con mayores recursos y, una presencia estatal más arraigada, deben recibir el apoyo nacional en proporción a sus resultados en

acreditación institucional de calidad, número de alumnos, diversidad de programas de pregrado, maestrías y doctorados, y mejores estándares de calidad en docencia, así como en el impacto y pertinencia de la investigación científica, de modo concordante con la realización de los postulados propios del Estado social de derecho, entre los cuales el derecho a la educación como factor de integración social juega un papel fundamental. De cualquier forma, es de advertir que el monto en que se fijan los recursos de inversión no puede conducir a la pérdida de autonomía universitaria ni presupuestal, en los términos que se dejaron definidos en la sentencia C-346 de 2021 y que se reiterarán en esta decisión.” (Negrillas propias)

Por esta razón, exhortó al Congreso a no reincidir en el desconocimiento de los criterios establecidos en la sentencia C-346 de 2021 y los reiterados en la presente decisión:

“130. A propósito de este aspecto, en la parte resolutive de la presente providencia, la Sala exhortará al Congreso de la República para que no reincida en desconocer lo definido por la Corte Constitucional en la sentencia C-346 de 2021 y, reiterado en la presente sentencia, en el sentido de que i) “en el Presupuesto General de la Nación deben apropiarse recursos para gastos de funcionamiento y de inversión de todas las Universidades Públicas” y ii) “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”.

Así, la Corte resolvió afirmativamente el problema jurídico planteado y declaró inexecutable el Anexo de la Ley 2276 de 2022, dado que solo incluyó gastos de funcionamiento pero no de inversión para las universidades públicas del orden territorial, a diferencia de lo que ocurrió con las universidades del orden nacional, a las que se les asignaron ambos rubros, lo que vulneró la autonomía presupuestal de las primeras y desconoció la igualdad en términos de asignación presupuestaria de educación superior.

Sin embargo, difirió la inexecutable de la disposición hasta el 31 de diciembre de 2023 y ordenó la asignación adecuada los recursos de inversión a instituciones educativas territoriales en el presupuesto de rentas del 2025. (Lo que coincidentemente no ocurrió y motiva esta misma demanda):

“RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR la inexecutable diferida hasta el 31 de diciembre de 2023 del último inciso del primer párrafo del artículo 77 de la Ley 2276 de 2022 y **ORDENAR** la inclusión en el Presupuesto Nacional para el año 2025 y, vigencias siguientes, de los rubros para gastos de inversión de las Universidades que fueron creadas por una autoridad distinta al Congreso de la República, acorde con los criterios mencionados en la presente sentencia.

SEGUNDO.- EXHORTAR al Congreso de la República para que no reincida en desconocer lo definido por la Corte Constitucional en la sentencia C-346 de 2021 y, reiterado en la presente sentencia, en el sentido de que **i)** “en el Presupuesto General de la Nación deben apropiarse recursos para gastos de funcionamiento y de inversión de todas las Universidades Públicas” y **ii)** “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”.

4.3.3. Desconocimiento de las sentencias C-346 de 2021 y C-505 de 2023.

El presupuesto de las universidades públicas para el año 2025 omitió decretar los gastos de inversión para las universidades territoriales, en abierto desconocimiento de las claras reglas establecidas por la Corte Constitucional en los apartados que son vinculantes *-ratio decidendi y decusum-* de las sentencias C-346 de 2021 y C-505 de 2023.

Con ello, el desconocimiento del artículo 243 de la Carta es palmario y evidente: el artículo 74 del Decreto 1523 de 2024, que incorpora los gastos de funcionamiento e inversión de las universidades públicas reproduce el contenido material de una norma declarada inexecutable.

Conforme a las reglas vinculantes de las sentencias estudiadas anteriormente, el Presupuesto General de la Nación de 2025 tenía la clara obligación de:

- (i) Aplicar los artículos 11 (literal b) y 36 del EOP al presupuesto de las universidades públicas, en el sentido que las instituciones públicas superiores tengan un tratamiento independiente y una distribución de recursos integral, de funcionamiento e inversión, a las 33 universidades públicas.
- (ii) Apropiar los gastos de funcionamiento y de inversión tanto a las universidades públicas del orden nacional como las del orden territorial.

El cumplimiento de las providencias judiciales constituye un mandato esencial del Estado Social y Democrático de Derecho, especialmente cuando se trata de sentencias de constitucionalidad que expulsan del ordenamiento jurídico normas incompatibles con la Carta Fundamental.

El desacato de sentencias constitucionales genera una fractura en múltiples principios fundamentales. Lesiona la confianza legítima, socava la seguridad jurídica, desconoce la cosa juzgada y contradice el principio de buena fe. Esta múltiple transgresión erosiona la expectativa razonable de los ciudadanos y ciudadanas colombianas que acuden a la Corte Constitucional para que realice un control abstracto de constitucionalidad y avale o elimine normas que ponen en peligro el orden jurídico.

La fuerza vinculante de las decisiones de la Corte Constitucional no puede quedar al arbitrio de quienes deben acatarlas. La reincidencia en desconocer lo resuelto por esta Corporación compromete no solo la eficacia de sus decisiones, sino también la legitimidad del ordenamiento y, en especial, los derechos de los ciudadanos y ciudadanas, quienes son destinatarios de las normas y, por ende, soportan las consecuencias de la persistencia de dictar disposiciones inconstitucionales.

Siendo así, es necesario que la Corte, además de declarar la inconstitucionalidad del apartado, emita una decisión que repare sobre las consecuencias de ignorar el control de constitucionalidad y de reincidir en la inclusión de disposiciones excluidas del ordenamiento.

Esta decisión debe establecer un precedente claro sobre las consecuencias de desacatar fallos constitucionales en materia presupuestal. Solo así se salvaguardarán los derechos y garantías de las instituciones educativas y sus comunidades académicas, se protegerá la efectividad de los principios constitucionales, se ratificará la supremacía de la Constitución y la unidad coherente del ordenamiento jurídico colombiano.

4.4 CARGO CUARTO. La norma acusada desconoce los artículos 13 y 67 de la Constitución porque la asignación de recursos de funcionamiento no responde a criterios de razonabilidad y proporcionalidad en detrimento de las universidades del orden territorial

El presupuesto en la educación superior va más allá de una simple asignación numérica. Refleja directamente los compromisos del Estado. La autoridad presupuestaria debe alinear sus políticas macroeconómicas considerando “[las] prioridades y metas del mediano plazo, teniendo como horizonte los objetivos del largo plazo”³⁸, incluyendo los programas de gasto público social que atienden necesidades insatisfechas en educación, conforme con los artículos 350 y 366 de la Constitución.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-478 de 1992, dejó claro que el presupuesto no es un mecanismo aislado ni automático, sino una herramienta consciente y deliberada que debe alinearse con las políticas económicas generales del Estado. Esto implica la necesidad de establecer criterios claros, razonables y equitativos en la asignación de recursos, garantizando así una distribución justa y adecuada:

“La doctrina contemporánea sobre hacienda pública equipara el mecanismo del presupuesto al del mercado, en el sentido de servir ambos para distribuir recursos escasos. El presupuesto lo hace en el ámbito más reducido de los recursos públicos, en tanto que el mercado obra como la herramienta genérica de asignación y distribución en la economía. Otro matiz que los diferencia es el hecho de ser el presupuesto una distribución consciente de los recursos estatales a diferencia del mercado que actúa de

³⁸ Corte Constitucional, sentencia C-578 de 1992.

manera automática. Sin embargo, lo que se quiere resaltar es el carácter de mecanismo distributivo dentro de la economía del Estado que tiene el presupuesto.”³⁹

Las fuentes de financiación de la educación superior son: (i) los aportes del presupuesto nacional de funcionamiento y de inversión, (ii) los aportes de los entes territoriales y (iii) los recursos y rentas propias de cada institución.

Los recursos de origen de la Nación destinados a funcionamiento son necesarios para la operación diaria de las universidades públicas (para el pago de salarios, servicios públicos, reparación y conservación de infraestructura existente, así como soporte tecnológico y conectividad red⁴⁰), determinando no solo la capacidad operativa de cada universidad sino su potencial para generar impacto en las comunidades que sirve.

Cuando la distribución de los gastos de funcionamiento en el Presupuesto General de la Nación carece de criterios de razonabilidad y proporcionalidad, compromete el derecho a la educación del artículo 67 Superior, así como el principio de igualdad previsto en el artículo 13 de la Constitución, porque trata de manera desigual a universidades que, por su naturaleza pública, deben tener garantizado un acceso equitativo aunque no necesariamente simétrico a los recursos para cumplir con sus fines misionales. Eso es lo que ocurre con la norma aquí acusada.

4.4.1. La norma acusada vulnera los artículos 13 y 67 de la Constitución porque desconoce la educación bajo criterios de igualdad. La distribución de recursos de funcionamiento carece de criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

Tal como se hizo en el punto 4.1.3 de esta demanda, se aplicará la metodología de análisis de la Corte Constitucional para evaluar violaciones del principio a la igualdad (art. 13) en el contexto del derecho a la educación (art. 67). Habiéndose demostrado el requisito “(i) sujetos comparables”, se profundizará en los requisitos “(ii) trato desigual cuestionado” y “(iii) el trato desigual carece de justificación constitucional”.

(i) Sujetos comparables.

Los sujetos a comparar son las universidades públicas del orden nacional y las universidades públicas del orden territorial, específicamente en relación con la asignación de recursos para gastos de funcionamiento en el Presupuesto General de la Nación de 2025.

A pesar de su clasificación territorial, ambas categorías de universidades son comparables debido a sus características fundamentales y su marco jurídico común.

³⁹ Ibidem.

⁴⁰ Artículo 36 del Decreto 111 de 1996 y artículo 38 del Decreto 2236 de 2017.

La Ley 30 de 1992, en sus artículos 57 a 95, establece su homogeneidad estructural a través de cinco aspectos clave: (i) su naturaleza jurídica como órganos autónomos del Estado; (ii) un modelo organizativo y de elección de directivos idéntico; (iii) un régimen jurídico uniforme para su personal docente y administrativo; (iv) su integración al Sistema de Universidades del Estado; y (v) un régimen de contratación equivalente.

En cuanto a su financiación, las universidades nacionales y territoriales comparten fuentes similares, con la única diferencia de que las universidades territoriales reciben aportes de las entidades territoriales, mientras que las nacionales no. Sin embargo, esta diferencia no altera la obligación de la Nación de garantizar los recursos necesarios para cubrir tanto los gastos de funcionamiento como los de inversión de todas las universidades públicas, sin importar su orden territorial.

Las grandes similitudes y las leves diferencias entre las universidades del orden nacional y territorial, reconocidas en las sentencias C-346 de 2021 y C-505 de 2023, exigen que, a la luz del principio de igualdad, las disparidades en la asignación de recursos de funcionamiento estén justificadas mediante criterios objetivos, razonables y proporcionales que reflejen las necesidades específicas de cada institución, evitando distinciones arbitrarias.

(ii) Trato desigual cuestionado.

La norma impugnada evidencia un tratamiento desigual en la asignación de recursos de funcionamiento de todas las universidades públicas.

El Presupuesto de 2025 refleja una distribución inequitativa en la que, como regla general, las universidades del orden nacional recibieron mayores asignaciones de recursos de funcionamiento que las del orden territorial. Aunque factores como la cantidad de estudiantes, infraestructura y costos operativos pueden influir en la distribución, no se evidencia un esquema de asignación basado en criterios claros y proporcionados que permita verificar si estas diferencias están justificadas de manera equitativa.

Con todo, el problema no radica únicamente en los montos asignados, sino en la falta de un modelo de distribución transparente que incorpore factores objetivos y proporcionados adaptados a las particularidades de cada universidad. Si bien algunos factores pueden justificar variaciones en la financiación, la ausencia de un esquema proporcionalmente estructurado genera un trato desigual que vulnera las obligaciones constitucionales del Estado de garantizar condiciones equitativas para todas las instituciones públicas de educación superior.

En el caso particular, para realizar una comparación, se considerarán los siguientes criterios, según los lineamientos fijados por la Corte Constitucional en las sentencias C-315 de 2021, C-346 de 2021 y C-505 de 2023:

- El número de estudiantes matriculados para los programas de pregrado y posgrado (NEMPP). Para efectos de esta demanda, se tomará el último consolidado realizado por el Ministerio de Educación Nacional, que es del año 2023⁴¹.
- El índice de pobreza monetaria departamental (IPMD). Para efectos de esta demanda, se tomará el último consolidado realizado por el DANE, que es del año 2023⁴².
- El número de sedes o seccionales que tiene cada universidad, según la información que reposa en la página web de cada institución.
- La certificación de alta calidad. Para efectos de esta demanda, se tomarán los datos de caracterización de la personería jurídica otorgada a la institución de educación superior por el Ministerio de Educación Nacional, administrados por la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior a través del sistema SACES, con información vigente hasta el año 2024⁴³.
- El número aproximado de programas que ofrece cada universidad para 2025, según la información que reposa en la página web de cada institución.

A continuación, se presenta el análisis en la siguiente tabla. El orden de presentación es descendente, es decir, de mayor a menor asignación⁴⁴.

⁴¹ Ministerio de Educación Nacional. Subdirección de Desarrollo Sectorial. Estudiantes Matriculados en Instituciones de Educación Superior – Colombia año 2023. Disponible en <https://snies.mineduacion.gov.co/porta/ESTADISTICAS/Bases-consolidadas/>

⁴² DANE. Información Pobreza monetaria por departamentos 2023. Disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-monetaria>

⁴³ Sistema Nacional de Información de la Educación Superior 2024. Disponible en <https://hecaa.mineduacion.gov.co/consultaspublicas/ies>

⁴⁴ El orden de la tabla de gastos de funcionamiento e inversión en el punto 4.1.2 (numeral II) de esta demanda sigue el presentado en la norma acusada. En cambio, en este análisis, el orden se establece según el monto de los recursos, de mayor a menor asignación.

DUENAS GÓMEZ ABOGADOS							
Universidad	Orden	Transferencias de funcionamiento	NEMPP 2023	IPMD 2023	Sedes	Acreditación 2024	Programas de pregrado y posgrado 2025
Universidad Nacional	Nacional	\$ 1.447.894.609.996	112.188	21,5%	9	Sí	+400
Universidad de Antioquia	Departamental (territorial)	\$ 635.676.353.354	75.829	26,4%	14	Sí	+ 300
Universidad Valle	Departamental (territorial)	\$ 476.452.478.596	68.408	26,6%	9	Sí	+180
Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia	Nacional	\$ 271.682.486.787	62.626	31,1%	4	Sí	+150
Universidad Industrial de Santander	Departamental (territorial)	\$ 265.683.677.609	43.209	29,6%	5	Sí	+130
Universidad del Atlántico	Departamental (territorial)	\$ 250.445.845.908	42.564	29,2%	4	Sí	+100
Universidad Tecnológica de Pereira	Nacional	\$ 238.264.684.052	33.233	27,1%	1	Sí	+110
Universidad del Cauca	Nacional	\$ 224.857.456.189	34.437	45,3%	5	Sí	+110
Universidad de Cartagena	Departamental (territorial)	\$ 186.729.249.675	48.707	46,6%	5	Sí	+100
Universidad de Córdoba	Nacional	\$ 183.102.563.646	29.412	50.4%	5	Sí	68
Universidad de Caldas	Nacional	\$ 178.564.814.374	28.264	22,3%	6	Sí	+90
Universidad Pedagógica Nacional	Nacional	\$ 155.909.905.761	18.406	21,5%	10	Sí	44
Universidad de Nariño	Departamental (territorial)	\$ 147.485.187.358	31.209	36,1%	6	Sí	+60
Universidad Nacional Abierta y a Distancia	Nacional	\$ 137.926.954.065	295.777	21,5%	+60	Sí	107
Universidad de Magdalena	Departamental (territorial)	\$ 136.369.161.048	49.479	47,6%	6	Sí	+115
Universidad del Quindío	Departamental (territorial)	\$ 133.772.198.020	33.209	27,2%	6	Sí	49
Universidad Surcolombiana	Nacional	\$ 127.183.743.267	29.272	42,3%	4	Sí	72
Universidad del Tolima	Departamental (territorial)	\$ 120.212.864.144	48.312	38,1%	3	Sí	+65
Universidad Tecnológica del Chocó – Diego Luis Córdoba	Nacional	\$ 110.851.969.347	28.304	67,7%	1	No	+30
Universidad de Pamplona	Departamental (territorial)	\$ 107.572.275.380	44.425	37%	2	Sí	+70
Universidad Francisco de Paula Santander	Departamental (territorial)	\$ 97.913.498.771	31.061	37%	3	Sí	+50

Universidad Popular del Cesar	Nacional	\$ 83.991.193.050	31.188	52,2%	4	No	50
Universidad de los Llanos	Nacional	\$ 80.057.496.758	14.746	26,4%	3	Sí	+35
Universidad de la Amazonía	Nacional	\$ 79.541.747.718	16.283	36,8%	11	No	40
Universidad de La Guajira	Departamental (territorial)	\$ 74.208.288.467	31.202	65,3%	4	Sí	+35
Universidad Militar Nueva Granada	Nacional	\$ 69.180.424.490	37.229	21,5%	4	Sí	+90
Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca	Nacional	\$ 67.325.205.158	13.752	21,5%	8	Sí	+25
Universidad Francisco José de Caldas	Distrital (territorial)	\$ 63.617.590.794	49.792	21,5%	23	Sí	+90
Universidad de Sucre	Departamental (territorial)	\$ 63.364.459.549	12.558	54,5%	4	Sí	+21
Universidad Francisco de Paula Santander - Ocaña	Departamental (territorial)	\$ 56.113.467.841	11.828	37%	1	Sí	+20
Universidad de Cundinamarca	Departamental (territorial)	\$ 55.377.814.252	24.671	21,5%	8	No	+30
Universidad del Pacífico	Nacional	\$ 51.742.248.458	5.658	26,6%	1	No	8
Universidad Internacional del Trópico Americano	Departamental (territorial)	\$ 35.863.675.798	5.269	41,7%	1	No	11
Universidad Autónoma Indígena Intercultural	Pertenece al Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)	\$ 22.655.069.384	1.620	45,3%	2	No	14

Para evidenciar trato desigual que aquí se cuestiona, se presenta un análisis comparativo entre universidades con características similares.

- **Universidad Nacional (Nacional) vs. Universidad de Antioquia (Territorial)**

Universidad Nacional (Nacional)	Universidad de Antioquia (Territorial):
Transferencias: \$1.447.894.609.996	Transferencias: \$ 635.676.353.354
Estudiantes: 112.188	Estudiantes: 75.829

Índice de pobreza: 21,5%	Índice de pobreza: 26,4%
Sedes: 9	Sedes: 14
Acreditación: Sí	Acreditación: Sí
Programas: +400	Programas: +300

Tenemos, en un primer escenario, a las dos (2) universidades públicas más grandes del país. La Universidad Nacional (del orden nacional) y la Universidad de Antioquia (del orden territorial) que recibieron mayores recursos de funcionamiento dentro de sus categorías. No obstante, la disparidad presupuestal entre ellas carece de justificación objetiva.

La Universidad Nacional recibe 2.3 veces más recursos de funcionamiento que la Universidad de Antioquia, pese a que solo tiene un 48% más de estudiantes. Además, ambas universidades presentan un índice de pobreza similar o equiparable (2,1% en la Universidad Nacional y 26,4% en la Universidad de Antioquia) y comparten características semejantes en términos de acreditación y calidad educativa.

Si bien, la Universidad Nacional ofrece más programas académicos, la Universidad de Antioquia dispone de más sedes o seccionales para impartirlos. Esto las hace equiparables en su función dentro del sistema educativo, lo que razonablemente exigiría una distribución de recursos más equitativa.

Sin embargo, la diferencia en los recursos de funcionamiento entre ellas asciende a \$812.218.000.000. ¿A qué factor obedece tal distinción? No lo sabemos. Los factores de comparación aquí empleados tampoco responden esta pregunta. En ausencia de una explicación clara, todo indica que la razón es el orden administrativo al que pertenece la Universidad Nacional, lo que, por supuesto, no es admisible constitucionalmente.

- **Universidad del Cauca (Nacional) vs. Universidad de Cartagena (Territorial)**

Universidad del Cauca (Nacional)	Universidad de Cartagena (Territorial)
Transferencias: \$224.857.456.189	Transferencias: \$ 186.729.249.675
Estudiantes: 34.437	Estudiantes: 48.707
Índice de pobreza: 43,3%	Índice de pobreza: 46,6%
Sedes: 5	Sedes: 5

Acreditación: Sí	Acreditación: Sí
Programas: +110	Programas: +100

A simple vista, la comparación entre la Universidad del Cauca y la Universidad de Cartagena revela una disparidad que merece especial atención. La Universidad de Cartagena, que es del orden territorial, sobresale con 14.270 estudiantes adicionales y un índice de pobreza superior a la Universidad del Cauca, que es del orden nacional (43% y 46,6%), mientras que ambas comparten el mismo número de sedes y una oferta académica apenas diferenciable.

Sin embargo, la distribución de recursos de funcionamiento dibuja un panorama desconcertante. Existe una brecha de \$38.128.206.514 que favorece, sin fundamento, a la Universidad del Cauca por sobre la de Cartagena. Esta asimetría en la asignación presupuestal contradice la lógica más elemental, pues ante instituciones equiparables, cabría esperar una distribución de recursos, si no igual, al menos proporcional a sus condiciones.

La única explicación que emerge de este desequilibrio es el estatus nacional de la Universidad del Cauca; un criterio que no debería determinar el destino de los recursos públicos educativos.

- **Universidad de Caldas (Nacional) vs. Universidad de Nariño (Territorial)**

Universidad de Caldas (Nacional)	Universidad de Nariño (Territorial)
Transferencias: \$ 178.564.814.374	Transferencias: \$ 147.485.187.358
Estudiantes: 28.264	Estudiantes: 31.209
Índice de pobreza: 22,3%	Índice de pobreza: 36,1%
Sedes: 6	Sedes: 6
Acreditación: Sí	Acreditación: Sí
Programas: +90	Programas: +60

La Universidad de Nariño, del orden territorial, alberga una población estudiantil de 31.209 alumnos, superando los 28.264 de la Universidad de Caldas, del orden nacional. Su misión educativa se desarrolla en una región donde la pobreza alcanza el 36,1% de la población, una realidad considerablemente más desafiante que el 22,3% que enfrenta el territorio caldense.

Aunque ambas universidades mantienen presencia en seis (6) sedes y comparten el prestigio de estar acreditadas en alta calidad, existe una diferencia presupuestal de \$31.079.373.515 que favorece a la Universidad de Caldas.

Aunque esta última cuenta con una oferta académica más robusta, superando los 90 programas frente a los más de 60 de la Universidad de Nariño, esta disparidad no encuentra justificación en los factores objetivos aquí analizados, sino que está asociada al orden nacional de la Universidad de Caldas.

La distribución desigual del presupuesto de funcionamiento en estas universidades resulta injustificada, ya que, en tratándose de instituciones con condiciones comparables, independientemente del orden territorial al que pertenecen, sería de esperar un reparto de recursos que, si no idéntico, al menos mantuviera una relación equitativa y proporcional con sus particularidades.

- **Universidad Popular del Cesar (Nacional) vs. Universidad de la Guajira (Territorial)**

Universidad Popular del Cesar (Nacional)	Universidad de la Guajira (Territorial)
Transferencias: \$ 83.991.193.050	Transferencias: \$ 74.208.288.467
Estudiantes: 31.188	Estudiantes: 31.202
Índice de pobreza: 52.2%	Índice de pobreza: 65.3%
Sedes: 4	Sedes: 4
Acreditación: No	Acreditación: Sí
Programas: 50	Programas: +35

La Universidad Popular del Cesar y la Universidad de La Guajira presentan un caso notable de inequidad en la distribución de recursos de funcionamiento, pese a ser instituciones altamente comparables. Sus características fundamentales así lo demuestran: atienden prácticamente al mismo número de estudiantes (31.188 y 31.202 respectivamente, con apenas 14 estudiantes de diferencia) y mantienen presencia territorial a través de cuatro (4) sedes cada una, lo que implica necesidades logísticas y operativas equivalentes.

Sin embargo, es en el contexto socioeconómico donde emerge una diferencia significativa que debería inclinar la balanza presupuestaria en dirección opuesta a la actual, o al menos equilibrarla: la Universidad de La Guajira, de orden territorial, desarrolla su misión educativa en una región donde la pobreza alcanza el 65,3% de la población, una realidad considerablemente más desafiante que el 52,2% que enfrenta la zona de influencia de la Universidad Popular del Cesar, de orden nacional.

La asignación dispareja del presupuesto de funcionamiento entre estas dos instituciones carece de justificación, pues, dado que las universidades presentan condiciones similares, lo lógico sería que los recursos se distribuyeran de manera proporcional a sus necesidades y características.

- **Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca (Nacional) vs. Universidad de Cundinamarca (Territorial)**

Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca (Nacional)	Universidad de Cundinamarca (Territorial)
Transferencias: \$ 67.325.205.158	Transferencias: \$ 55.377.814.252
Estudiantes: 13.752	Estudiantes: 24.671
Índice de pobreza: 21,5%	Índice de pobreza: 21,5%
Sedes: 8	Sedes: 8
Acreditación: Sí	Acreditación: No
Programas: +25	Programas: +30

La Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca y la Universidad de Cundinamarca presentan una situación que llama particularmente la atención. Pese a que se ubican en el mismo departamento, tienen grandes diferencias en la asignación de recursos de funcionamiento.

La Universidad de Cundinamarca, de orden territorial, atiende a 24.671 estudiantes, casi el doble que los 13.752 de la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, de orden nacional. Ambas instituciones operan en un territorio que comparte el mismo índice de pobreza (21,5%) y mantienen una presencia equivalente con ocho (8) sedes cada una. En términos de calidad institucional, la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca cuenta con acreditación de alta calidad, un logro que la distingue de su par territorial; sin embargo, es la Universidad de Cundinamarca la que ofrece una oferta académica más robusta.

A pesar de estas características, existe una diferencia presupuestal de \$11.947.390.906 que favorece a la Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca. Esta disparidad en la asignación de recursos resulta cuestionable cuando se considera que la Universidad de Cundinamarca debe atender a casi el doble de estudiantes con un presupuesto menor.

No cabe duda que la asignación inequitativa del presupuesto carece de justificación, pues, al tratarse de instituciones con características similares, deberían tener una

distribución de recursos de funcionamiento que, si bien no exactamente igual, al menos guardara una proporcionalidad con sus condiciones, mas no el orden territorial en el que se clasifican.

- **Universidad del Pacífico (Nacional) vs. Universidad Autónoma Indígena Intercultural (Territorial)**

Universidad del Pacífico (Nacional)	Universidad Autónoma Indígena Intercultural (Territorial)
Transferencias: \$ 51.742.248.458	Transferencias: \$ 22.655.069.384
Estudiantes: 5.658	Estudiantes: 1.620
Índice de pobreza: 26,6%	Índice de pobreza: 45,3%
Sedes: 1	Sedes: 2
Acreditación: No	Acreditación: No
Programas: 8	Programas: 14

La Universidad del Pacífico y la Universidad Autónoma Indígena Intercultural representan un caso singular dentro de las universidades públicas. Son las instituciones que reciben menos recursos en sus respectivas categorías (nacional y territorial) y comparten características que las hacen naturalmente comparables. Sin embargo, existe una disparidad presupuestaria injustificada que favorece a la Universidad del Pacífico, recibiendo más del doble de recursos de funcionamiento que su par territorial.

Esta diferencia en el financiamiento resulta problemática al examinar sus características institucionales. Si bien la Universidad del Pacífico atiende a 5.658 estudiantes frente a los 1.620 de la Universidad Autónoma Indígena, esta última cuenta con más sedes (2 frente a 1), ofrece más programas académicos (14 frente a 8) y, de hecho, opera en una región con mayor índice de pobreza (45,3% frente a 26,6%). Así como ninguna de las dos instituciones cuenta con acreditación de alta calidad.

La Universidad Autónoma Indígena Intercultural, además, cumple una misión fundamental en la preservación y transmisión de saberes ancestrales indígenas que recalcó la Corte Constitucional en la sentencia C-505 de 2023. Esta labor, sumada a sus características institucionales y al contexto socioeconómico más desafiante en que opera, justificaría una asignación presupuestaria equitativa respecto a la Universidad del Pacífico, en lugar de la actual distribución que privilegia injustificadamente a la institución de orden nacional sobre la territorial.

De las comparaciones aquí hechas, se tiene que esta disparidad en la financiación de gastos de funcionamiento de las universidades públicas para 2025 revela un profundo desajuste entre la distribución de recursos y las necesidades. El sistema actual concentra los recursos en las instituciones del centro del país, dejando en un segundo plano a las regiones que más apoyo requieren para desarrollar su potencial educativo diferenciado.

Reconocer esta inequidad no implica que las universidades nacionales deban ver reducido su financiamiento. Estas instituciones enfrentan desafíos propios en términos de cobertura, infraestructura y atención a estudiantes. El punto central es que existe una asimetría injustificada en la distribución de recursos de funcionamiento entre universidades nacionales y territoriales. Los criterios de asignación deberían basarse en factores comparables y necesidades objetivas, con el fin de garantizar que las universidades del orden territorial reciban una asignación equitativa o similar. Sin embargo, en la práctica, las universidades nacionales reciben un trato preferencial que no se justifica bajo criterios de razonabilidad y proporcionalidad.

(iii) El tratamiento desigual no está constitucionalmente justificado.

El tratamiento desigual no está constitucionalmente justificado porque carece de criterios razonables, equitativos y proporcionales que fundamenten las diferencias en los montos asignados para gastos de funcionamiento.

No se identifican factores que respalden que las universidades del orden nacional reciban recursos de funcionamiento superiores a las territoriales. Tampoco se evidencia que estas disparidades estén fundamentadas en una evaluación de condiciones objetivas, como la infraestructura, el número de estudiantes o las necesidades específicas de cada institución. Esto resulta especialmente grave en el caso de las universidades territoriales, que suelen operar en regiones con menor presencia estatal y enfrentan mayores necesidades económicas y sociales.

Un ejemplo de esta omisión se encuentra en la exposición de motivos del Proyecto de Ley No. 090 Cámara y 060 Senado, *“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 del año 2025”*, consignada en las Gacetas No. 1539 y 1545 del 23 de septiembre de 2024. Dicha sección no aborda las transferencias a las universidades públicas en el presupuesto de 2025. Por el contrario, se limita a exponer el contexto general del proyecto, destacando el aumento de 40 billones de pesos y la distribución de ingresos estatales, principalmente a través de impuestos.

Las únicas referencias a los giros de funcionamiento de las universidades públicas aparecen en las Gacetas No. 1546 y 1547 del 23 de septiembre de 2024, en relación con

las transferencias de la Nación a Fonpremag (Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio). Allí se lee:

“Instituciones de Educación Superior Públicas (IESP). Se programan, en forma global, los aportes de la Nación destinados al funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Públicas: así: i) Para las Universidades Públicas, en cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional en la Sentencia C-346 de 2021 y la Sentencia C-505-de 2023, los aportes de la nación de origen presupuestal de que tratan los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992 y la Ley 2019 de 2020 se apropiaron en cada Unidad Ejecutora en la sección presupuestal “2257 Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas”, cuyo monto asciende a \$6,6 billones; entre tanto, los recursos de origen impositivo fueron programados en forma global en el Presupuesto de Gastos de Funcionamiento de la Sección “2201-01 Ministerio de Educación Nacional” por valor de \$275,7 mm (sin incluir concurrencia pasivo pensional universidades del orden nacional), y se destinarán al fin determinado por la Ley; ii) en el presupuesto de gastos de Funcionamiento del MEN las asignaciones para Instituciones Técnicas y Tecnológicas (IT&T) del orden territorial y descentralizadas por valor de \$179 mm, entre tanto los aportes de la Nación para IT&T del orden central se encuentran en las respectivas secciones presupuestales.” (Subrayado fuera de texto)

Estas circunstancias evidencian la necesidad de un análisis que ajuste la asignación de recursos de funcionamiento a las realidades particulares de cada institución, aspecto que ni el Proyecto de Ley ni el Presupuesto General de la Nación para 2025 contemplaron.

En ausencia de una justificación que contemple estas diferencias, el trato desigual en la asignación de recursos de funcionamiento resulta arbitrario y vulnera los principios de igualdad y el derecho a la educación y su debida financiación, consagrados en los artículos 13 y 67 de la Constitución.

4.4.2. Ausencia de criterios objetivos, razonables y proporcionados para la distribución de recursos de funcionamiento de las universidades públicas.

En el artículo 74 del Decreto 1523 de 2024, que incorpora el Anexo con la distribución de los rubros para las universidades públicas, se advierte la ausencia de una base técnica que justifique y sustente las diferencias en las asignaciones presupuestales de funcionamiento para todas las universidades públicas. La única referencia, al parecer, utilizada fue el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, aplicado de forma aislada y desconectada de la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

El inciso segundo del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, que define la estructura de financiación de las universidades públicas, señala que la base de cálculo es el presupuesto de rentas y gastos desde 1993, que representará anualmente un incremento en pesos constantes:

“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.
(...)”*

Aunque la base presupuestal de 1993 constituye el marco de referencia, los valores deben actualizarse en función de la evolución del sistema educativo para garantizar la igualdad y la calidad en la educación superior, tal como lo exige el artículo 67 de la Constitución.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-346 de 2021, destacó la importancia de los principios de unidad, universalidad y especialización que son esenciales para garantizar que el presupuesto refleje de manera transparente y equitativa las necesidades reales del sistema educativo. También señaló que las universidades públicas, tanto del orden nacional como territorial, deben recibir de la Nación los recursos necesarios para cubrir sus gastos de funcionamiento e inversión, asignados de forma independiente en reconocimiento de su autonomía constitucional:

“129. En tales términos, es importante armonizar los principios constitucionales en materia presupuestal con la autonomía que la Constitución otorgó a determinadas instituciones estatales. En este contexto, resulta especialmente relevante tener en consideración los principios de unidad presupuestal, de universalidad y de especialización. El principio de unidad presupuestal tiene fundamento en los artículos 346 y 347 de la Constitución Política y «hace referencia a la obligación que le asiste a todas las instituciones del sector público de que sus presupuestos sean elaborados y ejecutados, en cuanto a su contenido, métodos y expresión, con estricto acatamiento de la política presupuestaria única, definida y adoptada por la autoridad competente de conformidad con la ley» .

130. El principio de universalidad está establecido por el artículo 347 de la Constitución Política y consignado en el artículo 15 del EOP . Este principio «implica que el presupuesto debe contener la totalidad de los gastos públicos que el Estado prevé realizar en el curso de la respectiva vigencia fiscal» , «incluidos los que realicen los órganos autónomos a los que se refiere el artículo 113 de la C.P» . Por tanto, a la luz de este principio es «inadmisible la presentación por separado, en diferentes proyectos de presupuesto, de los gastos correspondientes a los diversos órganos del Estado» y «ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto» .

131. Por último, el principio de especialización tiene sustento en el artículo 345 constitucional y está contenido en el artículo 18 del EOP. Este principio «estatuye que las operaciones [presupuestales] deben referirse en cada órgano de la administración a su objeto y funciones, y se ejecutarán estrictamente conforme al fin para el cual fueron programadas». Por consiguiente, la especialización prohíbe «al Gobierno, y a los demás ordenadores del gasto, “utilizar partidas del gasto aprobadas por el Congreso para una finalidad diferente a aquella para la cual ésta fue apropiada”»
(...)

133. Así, por ejemplo, la Corte concluyó que vulneraba la autonomía que la Constitución Política otorgó a las universidades públicas que estas fueran tratadas como establecimientos públicos para efectos de la ley anual de presupuesto. Por el contrario, consideró que aplicar el artículo 4 del EOP y, por ende, tratar a las Corporaciones Autónomas Regionales como establecimientos públicos para efectos de la ley anual de presupuesto no vulnera la autonomía que la Constitución otorgó a estas entidades, siempre que su aplicación se limite a los recursos que constituyen aportes de la Nación
(...)

139. En este sentido, es importante reiterar que tanto las universidades públicas del orden nacional como aquellas del orden territorial «reciben del presupuesto general de la Nación los recursos necesarios para cubrir sus gastos de funcionamiento e inversión, lo que implica que el régimen aplicable a los mismos sea también el contenido en la ley anual de presupuesto, pues unos y otros “conforman el presupuesto de la Nación”.⁴⁵
(Subrayado y negrillas fuera de texto)

En el caso de la asignación de recursos de funcionamiento para las universidades públicas, el principio de unidad presupuestal exige que la distribución de recursos se realice dentro de una política coherente y articulada, que integre las necesidades del sistema educativo en su conjunto, evitando fragmentaciones o desconexión con las prioridades nacionales. A su vez, el principio de universalidad exige que el presupuesto contemple la totalidad de los fondos necesarios para garantizar el derecho a la educación en condiciones de igualdad, evitando cualquier trato arbitrario o desproporcionado. Finalmente, el principio de especialización obliga a que los recursos sean destinados a cumplir con los fines misionales de las instituciones, lo cual requiere una distribución basada en criterios objetivos que atienda las particularidades de cada universidad.

El artículo 86 debe ser entendido como un marco de referencia inicial, pero no como un límite rígido que excluya los principios presupuestales. Aunque establece una base para la asignación de recursos, su aplicación no puede ser descontextualizada. Los principios exigen que esta norma se complemente con una política fiscal unificada que contemple la totalidad de los gastos (tanto de funcionamiento como de inversión) necesarios para garantizar el derecho a la educación superior, y que se distribuyan los recursos de manera que reflejen las particularidades y necesidades de cada institución.

⁴⁵ Corte Constitucional, sentencia C-346 de 2021.

La base presupuestal para la distribución de los gastos de las universidades públicas, el presupuesto de 1993 no refleja las transformaciones demográficas, económicas y sociales que han ocurrido en las últimas décadas. Por ejemplo, (i) el número de estudiantes; (ii) la creación de nuevas sedes o programas académicos, (iii) el deterioro de la infraestructura existente, entre muchas otras. Sin sendos criterios, la distribución presupuestal resulta injusta e insuficiente, ya que no considera las necesidades reales y actuales de las universidades. La asignación no debe limitarse a un criterio histórico, pétreo e inamovible, sino que debe incorporar factores dinámicos como estudiantes, impacto regional, necesidades operativas, indicadores de calidad, entre otros.

Al respecto se pronunció la Corte Constitucional en la sentencia C-505 de 2023. Frente a la base presupuestal de la educación superior, la Corte señaló que si bien, las erogaciones destinadas a inversión en las universidades territoriales no fueron contempladas inicialmente en el presupuesto base del año 1993, resultaría contrario a lo ordenado por el propio Constituyente interpretar el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 como una disposición rígida e inmutable, especialmente en materia presupuestaria, donde la flexibilidad y adaptabilidad son elementos inherentes a su naturaleza:

*“115. Como lo hizo ver el demandante, debido a la transición normativa quizá los gastos de inversión de las universidades del orden territorial no fueron incluidos en la base vigente para el año 1993, esto es, un año después de entrar en vigor la Ley. **Carecería, sin embargo, de lógica y de razonabilidad en materia presupuestal que respecto de lo previsto en el inciso segundo del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 se usara un concepto pétreo e inamovible ajeno a este tipo de aspectos.***

*116. En criterio de la Sala la **interpretación constitucional del inciso segundo del artículo 86 es dinámica y, en ese sentido, cobija tanto a los gastos de funcionamiento** como a los de inversión, cuya importancia resulta trascendental para la tarea que les ha sido encomendada por Constitución a **las universidades del orden nacional y territorial**, la cual no difiere en lo sustancial y cuya relevancia no es necesario justificar de manera detallada en un Estado constitucional que, por virtud de lo señalado en sus artículos 1º, 7, 8 –para mencionar solo algunos de los más importantes–, se propuso profundizar en la **descentralización territorial, dar impulso a la protección y promoción de la diversidad étnica, natural y cultural de la nación colombiana y garantizar el pluralismo.**”⁴⁶ (Subrayado y negrillas fuera de texto)*

En la misma providencia la Corte precisó que, respecto de los gastos de los que las universidades del orden territorial son beneficiarias, la Nación los girará en proporción a factores como: “sus resultados en acreditación institucional de calidad, número de alumnos, diversidad de programas de pregrado, maestrías y doctorados, y mejores estándares de calidad en docencia, así como en el impacto y pertinencia de la investigación científica”. Incluso, dijo “[a]quellas Universidades del orden territorial que se ubiquen en los lugares más apartados y con mayor necesidad de presencia estatal deben poder recibir un apoyo mayor”:

⁴⁶ Corte Constitucional, sentencia C-505 de 2023.

“128. En efecto, como lo reconoció la sentencia C-380 de 2019 mencionada en precedencia, de este aspecto diferenciador no se sigue que el Presupuesto General de la Nación pueda abstenerse de financiar respecto de todas las universidades públicas u oficiales los gastos de funcionamiento e inversión. Sin embargo, sí exige introducir un matiz en relación con los montos a los que debe ascender la contribución estatal respecto de los gastos de inversión, cuando se considera que las universidades territoriales también reciben aportes territoriales, mientras las universidades del orden nacional solo reciben aportes de la Nación. Desde esa perspectiva, podrían justificarse criterios de distinción relativos a los montos, en los siguientes sentidos.

129. **Aquellas Universidades del orden territorial que se ubiquen en los lugares más apartados y con mayor necesidad de presencia estatal deben poder recibir un apoyo mayor**, incluso si de todas maneras cuentan con recursos alternativos por parte de la entidad territorial que creó esa universidad. Entretanto, **aquellas universidades del orden territorial que se encuentran en regiones con mayores recursos y, una presencia estatal más arraigada, deben recibir el apoyo nacional en proporción a sus resultados en acreditación institucional de calidad, número de alumnos, diversidad de programas de pregrado, maestrías y doctorados, y mejores estándares de calidad en docencia, así como en el impacto y pertinencia de la investigación científica, de modo concordante con la realización de los postulados propios del Estado social de derecho, entre los cuales el derecho a la educación como factor de integración social juega un papel fundamental**. De cualquier forma, es de advertir que el monto en que se fijen los recursos de inversión no puede conducir a la pérdida de autonomía universitaria ni presupuestal, en los términos que se dejaron definidos en la sentencia C-346 de 2021 y que se reiterarán en esta decisión.”⁴⁷ (Subrayado y negrillas fuera de texto)

Además, la Corte advirtió que el trato diferencial a favor de las universidades nacionales, en detrimento de las territoriales, afecta la generación de conocimiento desde sus propias perspectivas, así como la diversidad cultural y étnica, y dificulta la integración del tejido social en la educación descentralizada, por lo que priorizó en el ámbito del Presupuesto General de la Nación la “territorialización de la Carta Política” en la educación pública superior:

“123. Igualmente, dispensar este trato diferencial contrario a la Constitución, a la ley y a la jurisprudencia puede convertirse en un obstáculo para que las universidades públicas del orden territorial estén en condición de incorporar al tejido social su propia visión en relación con el conocimiento y de materializar el pluralismo y la diversidad que definen a la Nación colombiana. El Estado colombiano se caracteriza por su riqueza étnica, cultural y natural. En tal virtud, la producción de conocimiento no solo resulta indispensable sino imperativa. De ahí la necesidad de que el Estado garantice los recursos para que todas las universidades, al margen de su origen, puedan cumplir con su misión de manera óptima y autónoma.

⁴⁷ Ibidem.

*124. Si esto es importante en relación con las universidades públicas del orden nacional, se torna aún más trascendental tratándose de las universidades oficiales del orden territorial. Las tareas propias del Estado social de derecho se multiplican con cada día que pasa y sería contrario a la Constitución insistir en que su materialización debe provenir únicamente del centro. **La territorialización de la Carta Política se ha convertido en una tarea pendiente de desarrollos más profundos y, en ese desafío, las universidades del nivel territorial están llamadas a cumplir objetivos de importancia crucial**, principalmente, en momentos en los que el cambio climático comienza a mostrar consecuencias adversas, retadoras, inesperadas y aún desconocidas para la vida humana y la supervivencia de la naturaleza, afectando de manera principal los territorios alejados y con necesidades más apremiantes."*
(Subrayado y negrillas fuera de texto)

De esta manera, en la sentencia C-505 de 2023 la Corte Constitucional definió un criterio interpretativo respecto al artículo 86 de la Ley 30 de 1992, dejando claro que:

1-. La base presupuestal para el cálculo de los aportes que gira la Nación no debe tener una interpretación cerrada, congelada, ni estática, pues el manejo presupuestal exige, por su propia esencia, la capacidad de adaptación y flexibilidad para responder efectivamente a las realidades cambiantes.

2-. Para establecer razonablemente los rubros, es indispensable considerar factores objetivos que reflejen las particularidades de cada universidad como lo son: (i) la ubicación geográfica de las instituciones universitarias en zonas remotas donde la presencia del Estado es reducida y que tienen “necesidades más apremiantes”; (ii) las acreditaciones institucionales; (iii) la población estudiantil; (iv) la amplitud de la oferta académica en los programas de pregrado hasta posgrados magíster y doctorales; (v) la excelencia del cuerpo docente y otros indicadores de calidad y necesidad. Algunos de los cuales fueron utilizados en esta demanda en el punto 4.4.1, numeral (ii) “trato desigual cuestionado”.

Si bien la Corte efectuó esta interpretación en relación con los gastos de inversión para las universidades territoriales el mismo razonamiento puede hacerse *a fortiori*, respecto de los gastos de funcionamiento para todas las universidades públicas, por cuanto dichos criterios permiten construir una radiografía real y actualizada de las necesidades específicas de cada universidad pública. Esta visión permitiría superar las asignaciones presupuestales basadas en fórmulas históricas y anacrónicas, abriendo paso una distribución de recursos que responda efectivamente a las condiciones actuales y a los desafíos particulares que enfrenta cada universidad y su comunidad académica.

Al evaluar estos elementos de manera integral, se puede determinar con mayor precisión la verdadera dimensión de las necesidades financieras de cada universidad, asegurando que la asignación presupuestal no sea un simple ejercicio matemático, sino una respuesta efectiva a las realidades operativas, sociales y territoriales de cada

una. Esto conllevaría una distribución proporcional, equitativa, eficiente, pero sobre todo razonable de los recursos públicos, alineada con las necesidades reales y cambiantes del sistema educativo superior.

En el expediente D-14091, que culminó con la sentencia C-315 de 2021, el Ministerio de Educación Nacional emitió un concepto sobre las fuentes de financiación de las universidades públicas. Esta Cartera dijo que:

“En ninguno de estos escenarios, se requiere una metodología en particular para la distribución de los aportes de la Nación entre las universidades oficiales, porque el recurso asignado a cada universidad es equivalente al valor transferido en el año anterior indexado de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)”.

Según esta posición, bastaría con actualizar los recursos asignados anualmente conforme al ajuste inflacionario.

No obstante, esta postura no es cierta. La Corte Constitucional, al decidir sobre la constitucionalidad del artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, demandado en el mismo expediente⁴⁸, avaló el uso de criterios adicionales para la distribución de los recursos de funcionamiento que están *“relacionad[o]s con sus actividades misionales y que reconocen la heterogeneidad institucional”*, y comprenden factores como: *“(i) el bienestar, la permanencia y la pertinencia; (ii) la «matrícula, acceso y regionalización»; (iii) la «oferta de formación de alto nivel y caracterización de la planta docente»; y (iv) los «indicadores de logro y condiciones de calidad»”*:

“8. En cuanto a la distribución de los recursos adicionales destinados a incrementar los presupuestos de funcionamiento, el Ministerio de Educación Nacional explicó que tiene dos componentes. El primero se asigna «de manera proporcional, según la participación de cada universidad en el total de recursos del artículo 86 de Ley 30 para funcionamiento girados en el año inmediatamente anterior». El segundo componente, corresponde a los recursos restantes y son distribuidos «con base en un índice sintético». Esta herramienta agrupa diferentes indicadores que «permiten valorar la situación financiera y presupuestal de las IES, así como la gestión y el desempeño de estas». El MEN explicó que los indicadores incorporados en el índice sintético comprenden los componentes de (i)

⁴⁸ En el expediente D-14091 demandé el aparte subrayado del artículo 183 de la Ley 1955 de 2019: **“Artículo 183. Fortalecimiento financiero de la educación superior pública.** La Ley Anual de Presupuesto para 2020 asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4 puntos a los recursos de transferencia ordinaria. La Ley Anual de Presupuesto para 2021 asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4,5 puntos a los recursos de transferencia ordinaria. La Ley Anual de Presupuesto para 2022 asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4,65 puntos a los recursos de transferencia ordinaria. El Ministerio de Educación Nacional establecerá los mecanismos de distribución de estos recursos, con criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros.”

bienestar, permanencia y pertinencia; (ii) «matrícula, acceso y regionalización; (iii) «oferta de formación de alto nivel y caracterización de la planta docente» y (iv) «indicadores de logro y condiciones de calidad». Asimismo, responde a las dimensiones de: (i) «gestión institucional, aporte de las IES al sistema»; (ii) «equidad interinstitucional» y (iii) «equidad en el acceso». La estimación de los indicadores se efectúa «a partir de la información disponible en los sistemas de información oficiales del sector» y «de fuentes secundarias como las bases de datos que proporciona el ICFES [...] y Minciencias»⁴⁹. (Subrayado fuera de texto)

Con ello, queda claro que, los recursos de funcionamiento destinados a las universidades públicas no se asignaban considerando criterios que reflejaran sus particularidades y necesidades específicas. Por eso, con el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 el Legislador introdujo mecanismos para direccionar estos recursos hacia “[u]na trayectoria incremental de alta calidad”, priorizando factores como la equidad y el fortalecimiento institucional⁵⁰.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-315 de 2021, respaldó este enfoque al declarar la exequibilidad condicionada del artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019. Según su decisión, “la distribución de los recursos adicionales de que trata el citado artículo 183 busca responder a las necesidades de los usuarios del servicio público de educación superior pública” mediante criterios de equidad y fortalecimiento institucional. Asimismo, determinó que el Gobierno Nacional debía “[a]tender a los criterios de equidad y fortalecimiento institucional al momento de establecer los mecanismos de distribución de los referidos recursos [de funcionamiento]”, consolidando un modelo más justo y alineado y adaptado a las características de cada institución.

Por un lado, tenemos la sentencia C-346 de 2021, que señaló que los principios presupuestales exigen que los gastos a favor de las universidades públicas deben ser integrados, universales y especializados. También tenemos que la sentencia C-315 de 2021 subrayó que la asignación de recursos a las universidades públicas debe

⁴⁹ Corte Constitucional, sentencia C-315 de 2021.

⁵⁰ Ibidem. A pesar de que los conceptos de “equidad y fortalecimiento institucional” son vagos e indeterminados que no tienen la virtualidad de dirigir, en principio, al Ejecutivo en sentido específico, según la Corte, se pueden determinar criterios orientadores mínimos y su alcance en las Bases del Plan de Desarrollo 2018-2022, concretamente al revisar el “Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercado”, en concreto el título denominado “Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos”, cuyo objetivo quinto reza: “apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad», en particular, los puntos: (i) fortalecimiento de la educación superior pública, (ii) financiación de la educación superior, (iii) gradualidad en la gratuidad en el acceso a la educación superior para población vulnerable, (iv) reconocimiento de la excelencia académica, (v) cierre de brechas regionales y urbano-rurales, (vi) educación virtual, (vii) fortalecimiento del sistema de aseguramiento de la calidad y (viii) formación de capital humano de alto nivel”. Dentro de este contexto ese es el alcance de los criterios de equidad y fortalecimiento institucional que integraron la base presupuestal del artículo 86 de la Ley 30 de 1992.

fundamentarse en "*criterios de equidad y fortalecimiento institucional*" que atiendan a la heterogeneidad institucional y a las necesidades específicas de las universidades.

Y finalmente, tenemos la sentencia C-505 de 2023, que aportó un marco práctico al identificar factores objetivos para concretar estos principios en la distribución de recursos: (i) los resultados de acreditación institucional de alta calidad; (ii) el número de estudiantes; (iii) la variedad de la oferta académica en programas de pregrado y posgrado -maestrías y doctorados-; (iv) la excelencia del profesorado; (v) las instituciones en lugares apartados tengan mayor necesidad de presencia estatal.

Sin embargo, en el presupuesto de 2025 no se analizaron dichos criterios, lo cual hubiere justificado razonablemente una disparidad en la asignación recursos para unas universidades por sobre otras. En su lugar, se apropiaron los gastos de funcionamiento para 2025 de manera discrecional y arbitraria, resultando en un ejercicio discriminatorio que favoreció a las universidades del orden nacional y perjudicó gravemente a las universidades del orden territorial y en especial a sus estudiantes.

La ausencia de criterios de equidad, proporcionalidad y razonabilidad en la distribución de los recursos de funcionamiento para 2025 perpetúa una disparidad que afecta gravemente a las universidades territoriales, muchas de las cuales operan en regiones con mayores necesidades sociales y económicas. Si el presupuesto hubiera sido elaborado en función de los principios mencionados en las sentencias citadas (la equidad y el fortalecimiento institucional, articulados a través de factores como los resultados de acreditación institucional de alta calidad, el número de estudiantes, la variedad de la oferta académica en programas de pregrado y posgrado, la excelencia de los docentes y la priorización de las universidades en lugares apartados que tuvieran mayor necesidad de presencia estatal, entre otros) entonces la asignación presupuestal para 2025 habría sido razonable y equitativa. Pero ello no ocurrió.

La asignación presupuestal para gastos de funcionamiento de las universidades públicas en el año 2025 no evaluó ningún elemento para establecer equitativa, proporcional y razonablemente los montos a apropiar para cada universidad pública, ni por qué estos son inferiores en las universidades del orden territorial.

Téngase en cuenta que las universidades territoriales que operan en regiones de difícil acceso, con infraestructura deteriorada y una alta proporción de estudiantes provenientes de contextos vulnerables, requieren mayores recursos de funcionamiento para garantizar la sostenibilidad operativa, ofrecer una educación de calidad y promover el desarrollo regional. Así lo señaló en forma categórica la Corte Constitucional en sentencia C-505 de 2023.

La mera actualización con el IPC no refleja el crecimiento real de las necesidades de las universidades, sus transformaciones, ni los nuevos desafíos que enfrentan,

resultando en unos fondos desconectados de la realidad operativa de las instituciones. Por ello es imperativo complementarlo con criterios de razonabilidad, equidad y progresividad, que permitan a las universidades públicas del orden territorial cumplir con su rol como motores de desarrollo social y regional. De lo contrario se compromete su capacidad de brindar una educación de calidad, reducir desigualdades y contribuir al fortalecimiento del tejido social en las regiones vulnerables del territorio nacional.

Es aquí donde se evidencia la inescindibilidad entre el derecho a la igualdad (art. 13 CP) y el de la adecuada financiación de la educación superior (art. 67 CP). Las universidades territoriales, que suelen operar en las regiones con mayores índices de pobreza y exclusión social, no solo enfrentan mayores desafíos, sino que también tienen un rol esencial en la reducción de desigualdades. No considerar estos factores representa un desconocimiento de las necesidades diferenciadas de cada institución y de su impacto en las comunidades que sirven.

La priorización del gasto en educación superior debe traducirse en asignaciones equitativas y suficientes que permitan a las universidades públicas, tanto del orden nacional como territorial, cumplir con su misión educativa y social, el acceso efectivo al conocimiento y la formación profesional, especialmente para las poblaciones más vulnerables. Es urgente que el Estado adopte un enfoque presupuestal equitativo, flexible, racional y progresivo que permita a todas las universidades públicas, especialmente a las territoriales, cumplir con su misión de construir tejido social, promover el desarrollo regional y garantizar una educación superior de calidad para todos los colombianos y colombianas.

El presupuesto de rentas para la vigencia 2025, lejos de ser una herramienta de progreso para las universidades públicas del orden territorial, se ha convertido en un factor que profundiza las desigualdades existentes, comprometiendo el acceso, la calidad y la sostenibilidad de la educación superior, elementos fundamentales para la movilidad social y el desarrollo regional.

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 sustentadas⁵¹. 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

⁵¹ Corte Constitucional, sentencia C-146 de 2017.

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 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 inexequibilidad 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”.*⁵²

Los cargos formulados en la presente acción satisfacen los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional. Siguen, además, la estructura planteada en la demanda que dio lugar a la sentencia C-505 de 2023 que fue admitida y declaró la inexequibilidad de la norma demandada. Veamos.

- **Claridad**

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 artículo 74 (parcial) del Decreto 1523 de 2024 que incorpora los gastos de funcionamiento e inversión de las 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 la asignación presupuestaria de las universidades públicas para el 2025 vulnera las normas constitucionales invocadas, porque el Gobierno Nacional apropió recursos para los gastos de inversión de las universidades públicas del orden nacional, pero no para las del orden territorial.

⁵² 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.

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 universidades públicas tengan recursos para manejar, pues de otro modo no podrán materializar tales garantías. Se argumenta que para concretar la autonomía administrativa y presupuestal, es necesario que las erogaciones se realicen de manera autónoma y separada en el presupuesto. En el caso concreto, encontramos que la norma censurada 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.

El tercer cargo expone que la norma acusada vulnera el artículo 243 de la Carta, toda vez que reproducen el contenido material de una norma declarada inexecutable, al no cumplir con las reglas establecidas en las sentencias C-346 de 2021 y C-505 de 2023, en los apartados que son vinculantes *-ratio decidendi y decisum-* que ordenaron que las universidades públicas deben recibir gastos de inversión y de funcionamiento indiscriminadamente a su clasificación, sean del orden nacional o territorial. La negativa del Gobierno Nacional de acatar estas sentencias refleja una renuencia de la autoridad a obedecer las disposiciones de la Corte Constitucional sobre el financiamiento de la educación pública superior, lo que reitera la violación de los derechos fundamentales asociados a este ámbito, así como genera una transgresión en los principios de cosa juzgada, confianza legítima, seguridad jurídica y buena fe.

El cuarto cargo desarrolla cómo la norma acusada vulnera los artículos 13 y 67 de la Constitución al asignar los recursos de funcionamiento para las universidades públicas de manera inequitativa, sin atender a criterios objetivos, razonables y proporcionados que reflejen sus necesidades específicas. El análisis parte de identificar a las universidades del orden nacional y territorial como sujetos comparables, para luego demostrar que la distribución de recursos de funcionamiento privilegia injustificadamente a las universidades del orden nacional, mientras que las territoriales, que operan en regiones con mayores índices de pobreza y exclusión social, enfrentan una distribución menor que compromete su sostenibilidad operativa. Finalmente, se argumenta que esta disparidad carece de justificación constitucional, ya que el presupuesto 2025 se basó en una aplicación rígida del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 contraria a la jurisprudencia de la Corte Constitucional (sentencias C-315 de 2021, C-346 de 2021 y C-505 de 2023).

- **Certeza**

La demanda recae sobre una proposición **cierta**, es decir, verificable, que se desprende del texto de una norma vigente. El alcance que se le da al contenido de ellas se deriva de una interpretación que no está basada en conjeturas, sino que ha sido debidamente constatada.

- **Especificidad y pertinencia**

En tercer lugar, los argumentos esgrimidos son **específicos y pertinentes**. En el primer cargo se explica que el artículo 74 (parcial) del Decreto 1523 de 2024 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 hicieron 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 universidades públicas territoriales, les impidió el ejercicio material de la autonomía presupuestal y administrativa. El tercer cargo señala que se vulneran el artículo 243 Superior por el desacato de las órdenes jurisprudenciales de las sentencias C-346 de 2021 y C-505 de 2023. Finalmente, el cuarto cargo expone que la norma acusada desconoce los artículos 13 y 67 de la Constitución al distribuir los recursos de funcionamiento de manera inequitativa entre las universidades nacionales y territoriales, sin criterios razonables ni proporcionados que reflejen sus necesidades reales.

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.

- **Suficiencia**

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 aquellas. De ahí que también se cumpla con el requisito de **suficiencia**.

Es importante aclarar que esta acción no busca que la Corte Constitucional defina el presupuesto, ni que reemplace al Gobierno Nacional en su elaboración o al Congreso de la República en su aprobación. Su objetivo es que la Corte ordene los correctivos necesarios para garantizar que las apropiaciones presupuestales universitarias se ajusten a la Constitución Política, priorizando el derecho a la educación en condiciones de igualdad, respetando la autonomía institucional y aplicando criterios de razonabilidad y proporcionalidad en la transferencia de los recursos especialmente en la territorialidad, donde las universidades públicas de dicho orden no solo representan un pilar para el acceso al conocimiento, sino que también desempeñan un rol esencial en la integración social y el desarrollo regional considerando las vulnerabilidades socioeconómicas de estas zonas y la limitada presencia estatal.

6. SOLICITUD

De acuerdo con los argumentos expuestos en la demanda, respetuosamente solicito declarar inexecutable el artículo 74 (parcial) del Decreto 1523 de 2024, *“Por medio del*

cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y el presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2025”, y el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales-Universidades Públicas”, incorporado mediante dicha norma.

Como consecuencia de lo anterior, es preciso que la Corte Constitucional disponga lo necesario para que, en adelante, la asignación de recursos de funcionamiento e inversión sea razonable, proporcionada y equitativa. Esto implica garantizar que las universidades territoriales, ubicadas en regiones alejadas con altos índices de pobreza y exclusión social, reciban recursos acordes a sus necesidades reales. Estos recursos deben considerar factores como la acreditación de calidad, el número de estudiantes, la oferta de programas de pregrado y posgrado, la excelencia académica y la limitada presencia estatal en zonas apartadas. De esta forma, se busca corregir desigualdades históricas y permitir que estas instituciones cumplan su misión de ofrecer una educación de calidad y contribuir al desarrollo regional.

7. COMPETENCIA

De conformidad con el artículo 241 de la Constitución Política (numerales 4 y 5) y el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional es competente para conocer del presente asunto.

La distribución constitucional de competencias presupuestales está establecida en el capítulo III de la Constitución Política. El Congreso de la República tiene la atribución originaria de expedir el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropiações (art. 151 CP), mientras que el Gobierno Nacional posee una competencia subsidiaria para expedirlo cuando el Congreso omita hacerlo (art. 348 CP). Esta facultad excepcional de decretarlo, aunque necesaria para garantizar la continuidad de la hacienda pública, no cambia la naturaleza de la norma expedida. De manera que, el Decreto 1523 de 2024 y su Anexo conservan fuerza material de ley al regular materias reservadas al Legislador, tales como la distribución de rentas y la aprobación de gastos públicos.

La Corte Constitucional, en la sentencia C-400 de 2013, determinó que a esta Corporación le corresponde realizar el control de constitucionalidad respecto de las normas con contenido material de ley, incluso si han sido expedidos por órganos distintos al Congreso, *“así su denominación suponga aparentemente el conocimiento y decisión de otra autoridad constitucional”*:

*“5.5. Así, en virtud de la potestad legislativa que ejerce el Congreso, corresponderá a esta corporación el estudio de constitucionalidad de los asuntos con **contenido material de ley**, esto es, (i) con fuerza de ley ordinaria, dispuestos de manera expresa por la carta política (artículo 150); y (ii) con fuerza de ley especial, referidos a materias estatutarias y orgánicas específicas (artículos 151 y 152), las cuales comportan una mayor exigencia de aprobación. En este ámbito, serán también de su conocimiento los decretos o actos*

*cuya expedición, de ordinario o de manera transitoria, la Constitución le atribuye a otros órganos distintos del Congreso de la República, siempre que regulen asuntos sometidos a reserva ordinaria o especial de ley, así su denominación suponga aparentemente el conocimiento y decisión de otra autoridad constitucional.*⁵³ (Subrayado fuera de texto, negrillas propias)

En sentencia C-049 de 2012, la Corte precisó que se trata de un control constitucional atípico *“basado en principalmente criterios materiales respecto del contenido de las normas examinadas”*:

“1.1. La Carta Política le otorgó a la Corte Constitucional la revisión de decretos con fuerza de Ley.

*1.2. En cumplimiento de su atribución de guardián de la supremacía e integridad de la Constitución, la Corte Constitucional ha decidido sobre la inconstitucionalidad de otros decretos o actos generales diferentes de leyes en sentido formal y decretos con fuerza de ley. Se trata de un control constitucional atípico, basado en principalmente criterios materiales respecto del contenido de las normas examinadas.”*⁵⁴

En este caso el Presupuesto General de la Nación es una materia claramente reservada a la ley, según lo establece el artículo 150-11 de la Constitución. Aunque formalmente fue expedido como Decreto, su contenido regula aspectos esenciales de la organización del Estado y el manejo de los recursos públicos, lo que le confiere fuerza material de ley y lo somete, en consecuencia, al control de constitucionalidad exclusivo de la Corte Constitucional.

La facultad constitucional de suplir la omisión del Congreso no puede interpretarse como una carta blanca que suspenda el control de constitucionalidad. El principio de prevalencia del derecho sustancial obliga a centrar el análisis en el contenido material de la norma, trascendiendo su mera forma de producción normativa. De hecho, en este escenario el control de constitucionalidad adquiere mayor relevancia, pues permite salvaguardar el principio democrático y el control del uso de los recursos públicos, que en circunstancias normales corresponden al Congreso de la República. La Corte Constitucional, como guardiana de la integridad constitucional, debe preservar el equilibrio de poderes y asegurar que la facultad presidencial no rebase los límites establecidos en la Carta Política.

Así pues, el Decreto 1523 de 2024, por el cual se expidió el Presupuesto General de la Nación para 2025, conforme a los numerales 4 y 5 del artículo 241 de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, es un decreto con *“contenido material de ley”* sujeto a control constitucional por esta Corporación.

⁵³ Corte Constitucional, sentencia C-400 de 2013

⁵⁴ Corte Constitucional, sentencia C-049 de 2012.

8. NOTIFICACIONES

Recibo notificaciones en la carrera 14 # 93B-29, oficina 305, de Bogotá. Correos electrónicos: yduenas@gmail.com - info@duenasgomez.com - yduenas@duenasgomez.com

Con dicciones de comedimiento,



YEFFERSON MAURICIO DUEÑAS GÓMEZ
C.C. 7.175.697 de Tunja