

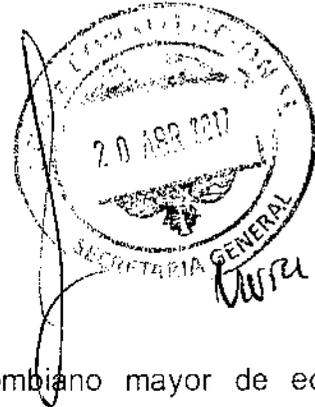
Neiva, 19 de abril de 2017

Honorables Magistrados

CORTE CONSTITUCIONAL

Bogotá

REF.: Acción de inconstitucionalidad



Carrera 9: 55 de

JUAN DAVID FERREIRA PRADA , ciudadano colombiano mayor de edad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 1.077.870.053, expedida en Garzón-Huila obrando en nombre propio, con domicilio y residente en la ciudad de Neiva dirección Carrera 4 w 25 B 15 andaquies , respetuosamente me dirijo a ustedes en uso de mis derechos y deberes consagrados en el numeral 6 del artículo 40 y en el numeral 7 del artículo 95 de la Constitución Política, con el fin de interponer la acción de inconstitucionalidad contra el numeral 5°, del artículo 2° de la Ley 403 de 1997 por la cual se establecen estímulos para los sufragantes y el artículo 1° de la Ley 815 de 2003, por la cual se aclara el alcance del numeral 5 del artículo 2o de la Ley 403 de 1997 por cuanto el legislador vulnero los mandatos de la Constitución Política en sus artículos 13 y 258.

*D-72103
OK*

NORMA ACUSADA

LEY 403 DE 1997

(Agosto 27)

Por la cual se establecen estímulos para los sufragantes

ARTICULO 2°: Quien como ciudadano ejerza el derecho al voto en forma legítima en las elecciones, gozará de los siguientes beneficios: (...)

5. El estudiante de institución oficial de educación superior tendrá derecho a un descuento del 10% del costo de la matrícula, si acredita haber sufragado en la última votación realizada con anterioridad al inicio de los respectivos periodos académicos.

LEY 815 DE 2003

(Julio 7)

"Por la cual se aclara la Ley 403 de 1997 y se establecen nuevos estímulos al sufragante"

ARTÍCULO 1°. "Aclárase el alcance del numeral 5 del artículo 2o de la Ley 403 de 1997 en el siguiente entendido: el descuento del diez por ciento (10%) en el valor de la matrícula a que tiene derecho el estudiante de Institución Oficial de Educación Superior, como beneficio por el ejercicio del sufragio, se hará efectivo no sólo en el período académico inmediatamente siguiente al ejercicio del sufragio sino en todos los períodos académicos que tengan lugar hasta las votaciones siguientes en que pueda participar."

NORMA CONSTITUCIONAL INFRINGIDA

A continuación me permito transcribir la norma constitucional infringida:

PRIMERO:

ARTICULO 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.

ARTICULO 258. El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos (...). La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos.

EL PRINCIPIO DE IGUALDAD Y EL DERECHO-DEBER AL VOTO EN EL MARCO DE LA DEMOCRACIA-PARTICIPATIVA

A lo largo de la historia es un hecho irrefutable que los seres humanos han vivido en una intensa pugna por el equilibrio gradual tanto de sus capacidades naturales como de aquellas facultades otorgadas por convenciones fruto del desarrollo intelectual y social de las sociedades.

El derecho a la igualdad bandera de tan diversas revoluciones se ha concretado en la era moderna como un principio objetivo y no formal el cual predica la identidad de los iguales y la diferencia entre los desiguales, superándose de esta forma el concepto inveterado de igualdad de la ley que fundaba sus presupuestos básicos a partir de la igualdad abstracta, que viene a ser reemplaza por un

concepto mucho más amplio de generalidad concreta, que sintetiza su núcleo esencial en la prohibición de cualquier regulación que tenga como finalidad el rompimiento del equilibrio natural de los derechos de las personas que conforman un Estado. Con ello se infiere que sólo se autoriza un trato diferente si este está razonablemente justificado.

En este orden de ideas corresponde al juez hacer la ponderación entre el principio a la igualdad y el principio que entra en conflicto con él, y decidir sobre la prevalencia de uno de ellos en el caso concreto, a la luz del ordenamiento constitucional, esto implica que la carga argumentativa está inclinada en favor de la igualdad, pues en todo caso la carga de la prueba pesa sobre quien pretende el establecimiento de un trato diferenciado. En otras palabras, quien establece o pretende establecer un trato discriminatorio, debe justificarlo.

De igual forma queda establecido por esta vía la necesidad de determinar la razón suficiente que justifica el trato desigual. Por lo cual es pertinente que dentro del análisis de la demanda se realice las guías metodológicas que en múltiples casos ha utilizado la jurisprudencia de esta Corporación para dirimir conflictos de la naturaleza que acá se propone, puesto que consideramos que existe una flagrante vulneración de este derecho constitucional ya que el legislador ha extralimitado sus funciones y ha puesto en riesgo otros derechos fundamentales en su conexidad con el derecho a la igualdad, como se expondrá a continuación.

1.1 Test de razonabilidad

En la evaluación de la justificación de un trato desigual, la lógica predominante es la de la razonabilidad, “fundada en la ponderación y sopesación de los valores y no simplemente en la confrontación lógica de los mismos.” En el estudio pertinente que se ha hecho acerca de las normas demandadas se ha establecido que existen múltiples apreciaciones que deben ser revaluadas a la luz del marco constitucional.

La Corte Constitucional ha establecido los lineamientos generales del test de razonabilidad al cual se ha llegado a la siguiente conclusión:

Una vez se ha determinado la existencia fáctica de un tratamiento desigual y la materia sobre la que él recae el análisis del criterio de diferenciación se desarrolla en tres etapas, que componen el test de razonabilidad.

La existencia fáctica del tratamiento desigual que se propone en la norma demandada está dada por la diferenciación que se hace entre votantes y no votantes –injustificados- respecto del mérito de obtención de un descuento que

corresponde al 10% en el valor de la matrícula a los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior Oficiales.

De esta diferenciación se parte para hacer el siguiente examen constitucional:

a. La existencia de un objetivo perseguido a través del establecimiento del trato desigual.

En la exposición de motivos que hicieron los promotores de la ley tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado señalan que tras la existencia de un contexto de endémica abstención electoral generalizada por parte de la población colombiana, las medidas que puede adoptar el órgano legislativo son justas puesto que contribuye a incentivar la participación electoral de la población en la vía de construir la democracia que se traduce en la existencia de una situación favorable para él votante.

Se concluye entonces que el proyecto busca una finalidad constitucionalmente legítima y se fundamenta en un criterio objetivo que no abre la puerta a la arbitrariedad en su aplicación.

De estas apreciaciones no se encuentran mayores reparos pues es una verdad ineludible que dentro del contexto democrático que caracteriza al Estado colombiano, existe aún un elevado porcentaje de abstencionismo, no obstante, vale aclarar que el abstencionismo también puede ser considerado como una expresión política puesto que en una democracia, incluso donde el voto es obligatorio, los votantes pueden escoger abstenerse de votar. Privarlos del derecho al voto con fundamento en su abstención voluntaria en elecciones previas es contrario a los principios de igualdad política y puede tener graves consecuencias políticas, económicas y sociales.

b. La validez de ese objetivo a la luz de la Constitución.

Quienes defendieron la ley argumentan que la creación de beneficios electorales tiene pleno sustento en fines del Estado, en valores y principios fundamentales como la democracia participativa, la soberanía popular, la eficacia de los derechos (Preámbulo, artículos primero y segundo), en el deber constitucional de participación en la vida cívica y comunitaria (art. 95 n.5), y la concepción del voto como deber constitucional (art. 285).

Este punto es compartido puesto que uno de los problemas graves que tiene que corregir la democracia colombiana es la falta de participación de sus ciudadanos en el proceso electoral. Es general observar cómo se sostiene que la baja participación significa influencia política sesgada en favor de unos grupos y en perjuicio de otros, en particular de los menos favorecidos.

De este punto no caben mayores dudas. De acuerdo con cifras recientes del Banco Mundial, Colombia es el país más desigual de América Latina y es uno de los más desiguales del mundo. Y la desigualdad es una consecuencia de la abstención, esto es reiterado por múltiples informes que señalan que los países donde hay tasas de participación electoral altas son también los países donde la distribución del ingreso es menos desigual. Colombia, desafortunadamente, tiene altos índices de corrupción, uno de los más altos índices de desigualdad y la participación electoral más baja.

c. La razonabilidad del trato desigual, es decir, la relación de proporcionalidad entre ese trato y el fin perseguir.

En este punto, consideran los promotores la ley que existen dos clases de estímulos que hay que distinguir; del que trata la norma demandada concretamente se ha caracterizado de la siguiente manera:

“En lo que respecta a las disposiciones relacionadas con el descuento del 10% en el costo de la matrícula en instituciones universitarias oficiales dicen que no se compromete el derecho a un trato igualitario ya que el beneficio no implica la exclusión de ninguna otra persona, nadie sale discriminado, nadie resulta preferido frente a otro y todos están en idéntica posibilidad de hacerse al beneficio derivado del mérito de la buena conducta ciudadana. Se da aquí una situación de óptimo beneficio, pues todos pueden mejorar su posición gracias a una conducta meritoria suya y ninguno empeora por ello.”

En este punto vale hacer un par de aclaraciones con el fin de demostrar el flagrante error en las consideraciones que se presentan según el cual es razonable el trato desigual entre votantes y no votantes –injustificados- en la obtención de un beneficio de carácter económico.

Dentro del contexto político de democracia-representativa inaugurado en Colombia con la promulgación de la Constitución Política de 1991, consideramos que las medidas contempladas en la ley no consultan el trasfondo teleológico de los principios establecidos en la Carta Política, particularmente aquellos que tratan del papel que representa la población dentro de la construcción de un nuevo Estado puesto que, el constituyente estableció derechos y deberes correlativos que no pueden estar supeditados a ningún tipo de beneficio sino más bien a la satisfacción individual que solidariamente aporta para la consecución de los fines del Estado.

En este orden de ideas la planificación de toda una serie de estímulos que distorsionan la naturaleza del derecho que tienen los ciudadanos a participar en la conformación del poder político, pues votar bajo la 'presión' de un beneficio

generador de tratamiento discriminatorio, significa desatender la concepción de democracia-participativa consagrada en la Constitución Política, aún más en el beneficio que consagra los artículos demandados que guardan una estrecha relación con otro derecho de rango constitucional fundamental como es el de educación, ya que presenta particularidades que más adelante serán presentadas.

En síntesis, se defiende que el ejercicio del poder político corresponde a una actividad que interesa a todos y no solamente a los beneficiarios de algunos privilegios. La finalidad del derecho al voto no es ni puede ser bajo ninguna perspectiva el medio para alcanzar un beneficio económico sin importar cuál sea este, sino que por el contrario debe ser la finalidad para optar libremente en el ejercicio de los derechos políticos y civiles que otorga el ordenamiento jurídico.

Por tanto, resulta contradictorio estimular mediante un sistema de beneficios a quienes se encuentran en el deber de participar en la vida política, cívica y comunitaria, propia de la sociedad a la cual pertenecen. Los estímulos previstos en la ley desconocen el principio de igualdad, al establecer privilegios en favor de algunos votantes, pues limitan el ejercicio de algunos derechos a quienes no voten, desconociendo que la Constitución no ha supeditado el reconocimiento de los mismos al cumplimiento de un deber ciudadano.

Esta irrazonabilidad de los beneficios a los que se ha supeditado el ejercicio del derecho al voto se puede confrontar con respecto al concepto de proporcionalidad de esta forma:

1) La adecuación de los medios escogidos para la consecución del fin perseguido,

El trato desigual establecido por la norma acusada carece de una justificación razonable, en cuanto no satisface los requerimientos del concepto de proporcionalidad. La Corte ha establecido en reiteradas ocasiones que el concepto de proporcionalidad dentro del estudio del test de razonabilidad se refiere al hecho de que el privilegio otorgado por la ley debe guardar relación de conexidad con el tipo de actividad realizada por quien se ve beneficiado.

Tal como se observa, el descuento en el valor de la matrícula para los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior Oficiales no encuentra bajo ningún enfoque relación inmediata con el ejercicio de un derecho tan natural en un Estado democrático como lo es el derecho al voto.

En efecto, el derecho al voto ha sido catalogado dentro de los derechos civiles y políticos; por lo que su naturaleza implica para el Estado otorgar los medios efectivos para que pueda ejercerse libremente como se desprende del art. 258 al consagrar que: "El voto es un derecho y un deber ciudadano. El Estado velará

porque se ejerza sin ningún tipo de coacción y en forma secreta por los ciudadanos (...). La ley podrá implantar mecanismos de votación que otorguen más y mejores garantías para el libre ejercicio de este derecho de los ciudadanos."

Por lo que se deduce tácitamente que el legislador hizo una errada apreciación al cumplir sus deberes constitucionales alentando la participación mediante incentivos económicos, que a estas alturas pueden más que beneficiar, obstaculizar el proceso democrático, alentando el clientelismo dentro de las Instituciones de carácter público.

1. La necesidad de la utilización de esos medios para el logro del fin (esto es, que no exista otro medio que pueda conducir al fin y que sacrifique en menor medida los principios constitucionales afectados por el uso de esos medios),

Si bien es cierto, que el Congreso de la República tiene competencia para regular las funciones electorales (C.P. art. 152 literal c) como ya lo ha hecho; y si bien tal competencia no le habilita para prohibir o sancionar la abstención, nada obsta desde el punto de vista constitucional, para que cree incentivos legales destinados a favorecer a aquellos que cumplan con el deber ciudadano de participar, a través del ejercicio del voto, en la vida política del país (C.P. art. 95), siempre y cuando todas las personas llamadas a sufragar permanezcan iguales ante la ley que cree los incentivos, sea que voten por uno u otro candidato, que voten en blanco y, aún, que no hubieran podido sufragar por fuerza mayor o caso fortuito.

En este orden de ideas en cumplimiento de las funciones constitucionales el Congreso cuenta con la libertad de proponer otros medios que busquen la misma finalidad. Como lo es por ejemplo el establecimiento del voto obligatorio.

En la mayoría de los países latinoamericanos el voto es obligatorio. La manera como se hace exigible esta obligación varía de país a país. En Colombia, de acuerdo con el artículo 258 de la Constitución, el voto es "un derecho y un deber ciudadano." Aunque este deber está formulado de una forma mucho más general en el artículo 95 numeral 5o., lo que se puede dilucidar es que se ha

enunciado más una obligación moral y no de un verdadero deber constitucional. Puesto que en la práctica no hay ninguna consecuencia derivada del incumplimiento de este deber.

No obstante, esta tradición no se ha seguido en Colombia. La Asamblea Constituyente de 1991 al no establecer el voto obligatorio limito con ello la efectividad de uno de los derechos que más nos debería representar. El voto obligatorio por ende no ha sido más que una propuesta alternativa que consistía

simplemente en otorgarle al legislador la posibilidad de establecer el voto obligatorio.

La doctrina de la Corte Constitucional consideramos ha confundido en su jurisprudencia el derecho-deber de votar con el derecho a expresar opiniones y, con base en ello, dedujo que cualquier sanción del incumplimiento del deber de votar era equivalente a una intromisión abusiva del legislador en el ámbito básico de libertad de los ciudadanos, y es totalmente acertado que se piense así, si se considera a estos dos derechos como equivalentes. Sin embargo, hay buenas razones para pensar que esa equivalencia es inapropiada.

De partida es claro que ninguna persona está obligada a emitir su opinión sobre ningún tema. Lo contrario sería abrir la puerta a un totalitarismo democrático bajo la premisa de que la discusión en el ámbito privado y en el público tendría que incluir la opinión de todos y cada uno de los miembros de la comunidad política.

Otra cosa, sin embargo, es la elección entre diferentes alternativas de política pública a las cuales los partidos en la competencia electoral sirven de vehículo. Desde este punto de vista, el voto no es la emisión de una opinión como cualquiera otra sino la conclusión de un proceso de juicio y deliberación individual acerca de asuntos que conciernen a todos los ciudadanos. Creo que tal es el fundamento de la norma que obliga a los ciudadanos a emitir su voto en varios regímenes democráticos.

Al razonamiento normativo de la Corte, a nuestro juicio equivocado como se viene argumentando, subyace también una hipótesis de orden empírico. La Corte ha aceptado la tesis según la cual el remedio para combatir la abstención era el establecimiento de privilegios para aquellos que ejercieran su derecho al voto tales, es evidente que esa hipótesis es infundada. Aunque la tasa de participación aumentó luego de que entrara en vigencia la ley, en ninguna de las elecciones realizadas desde entonces esa tasa ha alcanzado siquiera el 50% del conjunto de los ciudadanos.

El muy limitado éxito de la Ley 403 de 1997 que establece estímulos para los sufragantes puede ser explicado mediante múltiples hipótesis como las que pueden acaecer ante factores tales como la intimidación ejercida por organizaciones ilegales o la falta de educación que sean factores de mayor peso en la explicación de la abstención.

Empero, el examen de la hipótesis aquí referida puede ser crucial para la comprensión de un aspecto fundamental del sistema político colombiano: su limitado grado de inclusión. No deja de ser preocupante que un poco más de la

población apta para votar se margine del proceso de toma de decisiones en la esfera democrática.

Este es, desde luego, un tema acerca del cual no hay consenso. Hay quienes consideran que el aumento de las tasas de participación electoral puede conducir a graves distorsiones en la formación de las políticas públicas. Si quienes habitualmente no participan son los que no se interesan en los asuntos públicos, entonces es probable que quienes logren movilizarlos sean los políticos que capturen su atención mediante propuestas basadas en planteamientos puramente emotivos e irracionales.

2. La proporcionalidad en sentido estricto entre medios y fin, es decir, que el principio satisfecho por el logro de este fin no sacrifique principios constitucionalmente más importantes.

En el caso concreto del principio de igualdad, el concepto de proporcionalidad significa, por tanto, que un trato desigual no vulnera ese principio sólo si se demuestra que es

- (1) Adecuado para el logro de un fin constitucionalmente válido;
- (2) necesario, es decir, que no existe un medio menos oneroso, en términos del sacrificio de otros principios constitucionales, para alcanzar el fin; y
- (3) proporcionado, esto es, que el trato desigual no sacrifica valores y principios (dentro de los cuales se encuentra el principio de igualdad) que tengan un mayor peso que el principio que se quiere satisfacer mediante dicho trato.

El trato desigual establecido por la norma acusada carece de una justificación razonable, en cuanto no satisface los requerimientos del concepto de proporcionalidad. En efecto, si bien el privilegio otorgado en materia de descuentos del valor de la matrícula a los estudiantes de las Instituciones de Educación Superior Oficiales, es una alternativa para estimular la participación democrática constituye un medio que no es totalmente necesario para el logro de ese fin ni proporcionado frente al sacrificio de los derechos que podrían ponerse en peligro.

No es necesario el trato desigual establecido por la norma demandada entre votantes y no votantes –injustificados– porque es posible estimular y recompensar los beneficios propuestos mediante el otorgamiento de otras prerrogativas que, sin implicar el sacrificio exagerado de los derechos de otras personas, logren eficazmente ese fin.

En consecuencia, no se puede entender cómo el ejercicio del voto, que es una actividad que, aunque contribuye al logro de valiosos objetivos sociales, pueda tener una finalidad económica como es la obtención de los beneficios. Es por esto que no se comparte la afirmación que ese beneficio es una "compensación" por el ejercicio de un derecho, pues la naturaleza de aquella y de ésta son completamente diferentes.

Es claro que los motivos que llevan a alguien a abstenerse de votar en unas elecciones, son muy diversos. Pero uno de esos motivos puede ser su convicción política o filosófica. Es decir ¿Cómo se puede seguir sosteniendo que no se le discrimina al no votante cuando se le niega la adjudicación de un beneficio frente al que si participo en las votaciones?

Tal como lo planteaba el ex magistrado de la solicitada corporación JORGE ARANGO MEJIA en la sentencia C-337 de 1997: "¿Será, acaso, liberal una democracia que literalmente compra el voto de los electores y lo paga con estas ventajas? Se dirá que el sistema democrático permite hacer obligatorio el voto (en la práctica), y que al ciudadano le queda la posibilidad de votar en blanco, para no hacerse acreedor a las medidas discriminatorias contempladas en la ley. Se olvida, sin embargo, que el no votar puede ser, y lo es en muchos casos, una forma legítima de expresar una posición política o filosófica en contra del sistema."

En síntesis, el primer cargo de la norma acusada representa la preocupación porque no se desnaturalice el ejercicio democrático del voto, la falta de proporcionalidad es evidente si se ponderan el fin perseguido por el trato desigual y los principios sacrificados por su aplicación. La prerrogativa otorgada por la disposición demandada busca la satisfacción de un principio constitucionalmente relevante, sin embargo, implican el sacrificio de principios elevados a la categoría de derechos fundamentales, particularmente el derecho a la igualdad, establecido en el artículo 13 de la Carta y el derecho-deber al voto consagrado en el artículo 258.

Por ende es pertinente que la Corte Constitucional se cuestione nuevamente como lo hizo al decidir una demanda contra la ley 48 de 1993, en la sentencia C-022 de 1996, en la cual declaró la inexecutable de una norma que establecía un tratamiento favorable en el ingreso a la educación superior, a quienes hubieran prestado servicio militar (artículo 40, literal b). Vale recordar que en aquella ocasión la mayoría voto en favor de que no existía ninguna relación entre la prestación de un servicio a la república y los méritos para ingresar a la universidad.

Aceptando de esta manera que el Estado no puede recompensar, así sea en esta forma mínima, a quienes sirven a la sociedad, cabe preguntarse: ¿qué relación existe entre el votar en unas elecciones y los beneficios de descuento en las matriculas? Si se parte de la base de que quien voluntariamente no vota, lo hace por carencia de educación, ¿no estará el abstencionista más necesitado de educación que quien sí votó?

SEGUNDO:

ARTICULO 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.

LA AUTONOMIA UNIVERSITARIA Y FINANCIERA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

En sus orígenes, las Universidades públicas eran dependencias del Ministerio de Educación Nacional, sometidas a la dirección política y administrativa del gobierno.

En un segundo momento, la ley otorgó a las universidades el carácter de establecimientos públicos. Ello significaba que la dirección de estas entidades seguía a cargo del gobierno, que su régimen interno seguía siendo el definido por la ley y por los decretos gubernamentales y que su presupuesto seguía siendo fundamentalmente financiado por recursos del presupuesto nacional.

Sin embargo, en tantos establecimientos públicos, las universidades fueron dotadas de personería jurídica, patrimonio propio y capacidad para contratar. En suma, se trataba de entidades relativamente autónomas desde una perspectiva administrativa, pero sometidas al control y vigilancia del gobierno y a las directrices políticas trazadas por este y financiadas con recursos del presupuesto nacional.

La Constitución de 1991 significó una transformación radical en el régimen de las universidades públicas. En efecto, como la Corte ya ha tenido oportunidad de señalarlo, la Carta no sólo consagró el derecho constitucional de acceso a la educación pública superior, sino que estableció una serie de garantías institucionales destinadas a que el proceso educativo y la investigación académica no estuvieran al servicio de los órganos políticos y pudieran satisfacer las

exigencias mínimas de calidad, accesibilidad, adaptabilidad e igualdad en la satisfacción del derecho.

La más importante de tales garantías es la autonomía universitaria. En efecto, es sólo a partir de la Carta de 1991 y de la ley 30 de 1992 que reglamenta la materia, que las universidades adquieren efectivamente autonomía plena en el manejo de sus asuntos propios y dejan de ser establecimientos públicos para adquirir el carácter de entes autónomos del Estado.

En desarrollo de esta importante garantía institucional, la Ley 30 de 1992, señaló en su artículo 28, que la autonomía universitaria "reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional."

Así mismo, con la finalidad de asegurar que por la vía del financiamiento público no se afectara de manera indirecta el ejercicio de la autonomía universitaria y para garantizar la progresividad del derecho a la educación pública superior, el legislador estableció una serie de disposiciones de orden financiero que se mencionan a continuación y que resultan de la mayor relevancia para resolver los problemas que la presente demanda plantea a la Corte.

En primer lugar, el artículo 84 de la Ley 30 de 1992, señaló que el gasto público en la educación hace parte del gasto público social, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 350 y 366 de la Constitución.

Adicionalmente, como entra a explicarse, la misma Ley, protegió los bienes y rentas de las universidades; ordenó el financiamiento público de estas entidades; y estableció la obligación de aumentar progresivamente el monto de los recursos presupuestales destinados a la prestación del servicio de educación y a la promoción de la investigación científica y tecnológica.

Adicionalmente, el artículo 86 estableció la obligación de aumentar anualmente los aportes financieros de la Nación y las entidades territoriales. Al respecto indicó: "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."

Finalmente, el artículo 87 ordenó un incremento creciente de los aportes del presupuesto nacional a las universidades públicas.

Según lo que preceptúa el artículo 85 de la Ley 30 de 1992 "Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior" los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior, estará constituido por:

- a) Las partidas que se le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal.
- b) Los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente, así como sus frutos y rendimientos.
- c) Las rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos.
- d) Los bienes que como personas jurídicas adquieran a cualquier título.

De los numerales indicados es importante para la comprensión del segundo cargo a las leyes demandadas el que comprende el numeral c a saber; puesto que se pretende demostrar como mediante las medidas tomadas por el legislador en la Ley 403 de 1997 y aún más gravosas en la aclaración hecha por la Ley 815 DE 2003 para incentivar el sufragio y contrarrestar los efectos del abstencionismo electoral se puede observar un claro detrimento en los ingresos y el patrimonio en las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior.

En este orden de ideas, las medidas legislativas están poniendo en riesgo otros derechos fundamentales al establecer una disminución considerable en los ingresos de las Universidades Públicas, y se estaría además dejando de lado las finalidades con las que se establecieron las normas anteriormente citadas.

Dichas circunstancias en el campo práctico se representan, por ejemplo en las exigencias que ha dispuesto el Ministerio de Educación Nacional para permitir el funcionamiento de los programas académicos en las Instituciones de Educación Superior.

El "Registro Calificado" requisito de acreditación previa para la oferta y continuación de cualquier programa profesional en el país, contiene dentro de sus exigencias mínimas y con razón así se ha estipulado en el Art. 1º del Decreto 2566 de 2003 que trata sobre las condiciones mínimas de

calidad en su ultimo numeral que es requisito fundamental el contar con recursos financieros, esto es, disponibilidad presupuestal.

En el mismo texto legal se especifica que las instituciones deben demostrar la disponibilidad de recursos financieros que garanticen el adecuado funcionamiento del programa, durante la vigencia del registro calificado, y que además se debe demostrar claramente la viabilidad del cumplimiento de las condiciones mínimas de calidad. Situación que si bien ya es alarmante en el caso de los pregrados, se agrava en el caso de las Maestrías y los Doctorados en el que la sostenibilidad es autónoma, con lo que se quiere dejar una vez más expuesto los graves problemas que acarrearán tener como producto de una actividad natural de una persona – como es el participar en las votaciones- en un Estado democrático, un descuento exagerado, peligroso y desproporcionado para la evolución y el desarrollo de la Educación Superior.

Finalmente, 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. Las universidades tienen la facultad de 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.

La Ley 30 de 1992 reconoció tal facultad cuando señaló que las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional pero sólo en cuanto se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo; y dentro de sus características están las de tener personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y atribución para elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que les corresponden. De tal forma que una medida legislativa no puede estar por encima del derecho a la autonomía universitaria consagrada y defendida en tantas ocasiones por este Tribunal de Justicia Constitucional.

COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con el artículo 241 de la Constitución Política, numeral 4, según el cual dicho tribunal decidirá “sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicio de procedimiento en su formación”.