

Bogotá D.C., 16 de diciembre de 2020.

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

Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

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 Constitución Política, presento demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

I. SÍNTESIS DE LA DEMANDA

El artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 atribuyó al Ministerio de Educación la competencia para establecer los mecanismos de distribución de los recursos apropiados en la Ley Anual de Presupuesto para las Universidades Públicas, con criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros. Tal habilitación desconoce (i) los artículos 67, 150-23 y 365 de la Constitución, relativos al principio de reserva legal, así como (ii) el artículo 69 de la Constitución, referente a la autonomía universitaria.

(i) La financiación estatal de las Instituciones de Educación Superior Pública es un asunto sometido a reserva legal que está íntimamente relacionado con la prestación del servicio público de educación. De ahí que es el Congreso -y no el Gobierno- quien debe fijar las pautas mínimas que permitan distribuir los recursos que la Nación apropia con destino a las Universidades oficiales. Empero, el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 no determinó en concreto los criterios que el Ministerio de Educación Nacional debe observar al momento de establecer cómo reparte los recursos antes señalados. Por el contrario, autorizó al Ministerio de Educación Nacional para que



defina, a su discreción (arbitrariamente), otros criterios para ello. La falta de parámetros mínimos en la norma acusada y la habilitación dada al Ejecutivo para que los fije supone un desconocimiento de los artículos 67, 150-23 y 365 de la Constitución (principio de reserva de ley).

(ii) El artículo 183 de la ley 1955 de 2019 también infringe el artículo 69 Superior. La competencia dada al Ejecutivo por la norma en cuestión le permite al Ministerio de Educación Nacional, mediante la definición de los criterios de distribución de recursos, decidir cuántos fondos públicos transfiere a cada Universidad estatal. La posibilidad de que el Ministerio de Educación Nacional establezca los parámetros de asignación presupuestal deriva, a su vez, en una interferencia en la autonomía administrativa de las Instituciones de Educación Superior Pública contraria a la Constitución: si requieren más fondos públicos para su funcionamiento e inversión deben dirigir sus actividades misionales a cumplir con los criterios definidos discrecionalmente por el Ministerio de Educación.

Adicionalmente, el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 impide que las Instituciones de Educación Superior Pública sepan con antelación qué parámetros serán utilizados para asignarles los recursos estatales a los que tienen derecho. Ello les imposibilita estimar de manera razonable cuántos serán sus ingresos provenientes del Estado y así proyectar, como mínimo, un borrador de presupuesto. Esto supone un límite indebido al ejercicio de actividades propias de la autonomía financiera que el artículo 69 de la Carta Política garantiza a las Universidades oficiales. Otra razón que conduce a la inexequibilidad de la disposición demandada.

A lo largo de la presente demanda se desarrollan los argumentos antes expuestos.

II. NORMA DEMANDADA

A continuación, transcribo el inciso 1° del artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial número 51.080, y subrayo la expresión demandada:

“LEY 1955 DE 2019

(mayo 25)

por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”

El Congreso de Colombia

Decreta:

(...)

SECCIÓN III

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

SUBSECCIÓN 1

EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN

Artículo 183. Fortalecimiento financiero de la educación superior pública. La Ley Anual de Presupuesto para 2020 asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4 puntos a los recursos de transferencia ordinaria. La Ley Anual de Presupuesto para 2021 asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4,5 puntos a los recursos de transferencia ordinaria. La Ley Anual de Presupuesto para 2022 asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4,65 puntos a los recursos de transferencia ordinaria. El Ministerio de Educación Nacional establecerá los mecanismos de distribución de estos recursos, con criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros.”

III. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

La norma demandada desconoce los artículos 67, 150-23 y 365 de la Constitución Política (reserva de ley), así como el artículo 69 del mismo estatuto superior (autonomía universitaria).

IV. ASUNTOS PROCESALES PREVIOS

Antes explicar por qué las normas cuestionadas desconocen la autonomía universitaria y la reserva de ley, me permito hacer una reseña introductoria sobre los requisitos generales de los cargos en las demandas de inconstitucionalidad.

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. En razón de lo anterior, la acción de

inconstitucionalidad ha sido caracterizada como “una herramienta de naturaleza pública e informal, que abandona los excesivos formalismos técnicos o rigorismos procesales para beneficiar a la ciudadanía y el interés general”¹. El principio *pro actione* privilegia entonces el control constitucional por sobre rigorismos procedimentales o formas sacramentales de presentar los argumentos ².

Este derecho, sin embargo, ha de ponderarse con el deber que tiene la Corte Constitucional de pronunciarse atendiendo razones jurídicas aptas y suficientemente sustentadas por los ciudadanos (art. 241 superior)³. Por ello, la jurisprudencia ha establecido un conjunto de requisitos mínimos que todo ciudadano debe satisfacer al momento de sustentar “*las razones de la violación*” de una norma que, desde la sentencia C-1052 de 2001, se sistematizan en el deber de exponer razones *claras, ciertas, específicas, 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’.

¹ Corte Constitucional, sentencia C-333 de 2017.

² De acuerdo con el principio *pro actione*, “el examen de los requisitos adjetivos de la demanda no debe ser sometido a un riguroso escrutinio y se debe preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante esta Corte”. Al respecto ver las sentencias C-069 de 2009, C-508 de 2008, C-451 de 2005, C-040 de 2005, C-480 de 2003 y C-1052 de 2001.

³ Corte Constitucional, sentencia C-146 de 2017.

*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 inadmisibile 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”⁴

El cumplimiento de estos requisitos permite a la Corte revisar de fondo la base de cargos debidamente formulados y delimitados por los ciudadanos. Además, garantiza que el control de constitucionalidad se ejerza de manera responsable, teniendo en cuenta que lo que se encuentra en debate es la posibilidad de expulsar una norma del ordenamiento jurídico con las consecuencias que ello implica.

Como se explica más adelante, cada cargo de inconstitucionalidad satisface los requisitos previamente señalados.

V. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

El artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 es inconstitucional porque desconoce los artículos 67, 150-23 y 365 de la Constitución (principio de reserva de ley) y el artículo 69 Superior (autonomía universitaria). Para sustentar lo anterior, se formulan dos cargos de inconstitucionalidad:

A. CARGO PRIMERO. El Congreso de la República cedió al Ministerio de Educación Nacional su competencia de establecer los criterios para transferir recursos estatales a las universidades públicas, lo que desconoce los artículos 67, 150-23 y 365 de la Carta Política (reserva de ley).

B. CARGO SEGUNDO. El artículo 183 de la ley 1955 de 2019 permite al Ministerio de Educación Nacional fijar criterios para asignar recursos estatales a las universidades públicas, lo cual desconoce el artículo 69 de la Constitución.

A continuación, explico en detalle cada uno de los cargos enunciados.

A. CARGO PRIMERO. EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA CEDIÓ AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL SU COMPETENCIA DE ESTABLECER LOS CRITERIOS PARA TRANSFERIR RECURSOS ESTATALES A LAS

⁴ 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.

UNIVERSIDADES PÚBLICAS, LO QUE DESCONOCE LOS ARTÍCULOS 67, 150-23 Y 365 DE LA CARTA POLÍTICA (RESERVA DE LEY).

La Nación está en la obligación de contribuir al financiamiento de la educación superior pública porque es un servicio público cuya prestación está a su cargo (art. 67 CP y sentencia C-220 de 1997) y porque así lo exigen los artículos 85 y 86 de la Ley 30 de 1992⁵, estatuto especial que regula lo atinente a las Universidades Públicas. En la entrega de recursos estatales a dichas instituciones intervienen dos ramas del poder: el Legislativo y el Ejecutivo. El Legislador está encargado de apropiar el presupuesto destinado a las Instituciones de Educación Superior Pública, mientras que el Ejecutivo (Ministerio de Educación Nacional) debe distribuirlo entre ellas. Esta última competencia se encuentra contenida en el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019.

Para realizar la respectiva asignación presupuestal a cada Universidad oficial se requiere que el Congreso haya determinado con anterioridad los criterios que el Ministerio de Educación Nacional debe observar. Sin embargo, el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 no señaló qué parámetros debería utilizar para adelantar la tarea que le encomendó. Al contrario, habilitó al Ministerio de Educación Nacional para que decida -por sí solo- cuáles factores serán tenidos en cuenta para determinar cuántos fondos públicos se le transferirán a cada Institución de Educación Superior Pública. Lo anterior desconoce los artículos 67, 150-23 y 365 de la Carta Política en la medida que la educación es un servicio público y, por tanto, lo atinente a su financiación es un asunto sometido al principio de reserva legal. De modo que era el Congreso de la República, y no el Ministerio de Educación Nacional, único constitucionalmente facultado para fijar los criterios en mención.

Para desarrollar el cargo, a continuación explico: (1) por qué la financiación estatal de las Instituciones de Educación Superior Pública es una materia sujeta a reserva legal; (2) las razones por las cuales el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 desconoce los artículos 67, 150-23 y 365 de la Carta Política (reserva legal); y (3) la aptitud del cargo formulado.

⁵ **“ARTÍCULO 85.** 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. (...) 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 nacional y de las entidades territoriales (...)” (subrayado fuera de texto).

1. Las financiación estatal a las Instituciones de Educación Superior Pública es una materia sujeta a reserva legal.

El artículo 67 de la Constitución señala que la educación es un servicio público con función social. Por su parte, los artículos 150-23 y 365 de la Carta Política disponen que corresponde al Congreso de la República regular lo relativo a la prestación de los servicios públicos. De la lectura de tales normas constitucionales se desprende que la regulación de la educación no solo está sometida a la cláusula general de competencia legislativa, sino que, dada la condición de servicio público de aquella, también está sujeta al principio reserva legal, según el cual el Legislador está en la obligación de desarrollar los aspectos principales, centrales y esenciales de la materia⁶.

La exigencia de que la educación esté determinada por el principio de reserva de ley trae consigo dos consecuencias importantes:

(i) Primera, que el Legislador no puede abdicar, declinar o renunciar al cumplimiento de su función normativa para cederla al Gobierno Nacional.

(ii) Segunda, que el Ejecutivo no puede ampararse en su facultad reglamentaria para definir dicho asunto, so pena de usurpar competencias. Lo anterior, a su vez, genera al Congreso la obligación de expedir leyes sobre educación con criterios claros, precisos, inteligibles y orientadores que permitan al Gobierno reglamentar la materia. Así lo ha explicado la Corte Constitucional, entre otras, en las sentencias C-782 de 2007, C-162 de 2008 y C-704 de 2010.

De las sentencias antes referidas es preciso destacar la C-782 de 2007. En ella la Corte Constitucional analizó si el artículo 8° de la Ley 749 de 2002, que permitía al Gobierno reglamentar el registro de programas académicos, los estándares mínimos y los exámenes de calidad de los estudiantes de educación superior, desconocía o no el principio de reserva legal. Con el fin de determinar la constitucionalidad de la norma, la Corte realizó sendas consideraciones en torno a la cláusula general de competencia legislativa, la reserva legal, la facultad reglamentaria y la relación de todas ellas con la educación como servicio público. Dada la claridad e importancia de las mismas, me permito citar el fallo *in extenso*:

“En cuanto se refiere al aspecto de la regulación de la educación, el mandato del artículo 67 de la Constitución Nacional expresa un principio general, el cual debe interpretarse

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-507 de 2014.

en armonía con la cláusula general de competencia legislativa, consagrada en los artículos 114 y 150 de la Constitución Política, cláusula según la cual, como ya lo anotó esta Corte, corresponde en principio al Congreso de la República la regulación mediante normas de carácter imperativo, general, impersonal y abstracto de todas las materias, ámbitos y asuntos dentro del ordenamiento jurídico.

De otro lado, el mandato de regulación en educación por parte del Estado contenida en el artículo 67 Superior, debe entenderse en consonancia con las determinaciones constitucionales específicas relativas a la educación en cuanto servicio público con función social, sometido por tanto al principio de reserva legal, de conformidad con el numeral 23 del artículo 150 y el artículo 365 de la Constitución Nacional. Es entonces, la propia Constitución en los artículos mencionados, la que determina expresamente que corresponde al Congreso expedir las leyes que regirán la prestación de los servicios públicos, y que los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley.

Es entonces, con fundamento en el artículo 67 de la Constitución Política que la doctrina y la jurisprudencia constitucional han entendido que la potestad de regulación de la educación que el constituyente asignó al Estado debe ser ejercida por el Legislador. Esto significa, que en materia de educación, y por ser ésta un servicio público con función social, está determinada no solamente por la cláusula general de competencia legislativa, como todos los demás ámbitos del ordenamiento jurídico, sino que además, las materias relativas a la educación, están sujetas al principio de reserva legal.

Lo anterior significa, de un lado, que el Legislador no puede delegar o trasladar su función regulativa mediante leyes generales en materia de educación; y de otro lado, que el Ejecutivo no puede usurpar la función regulativa en esta materia, alegando facultades de inspección y vigilancia o la potestad reglamentaria, por cuanto, como lo ha reiterado la Corte, la facultad de regulación general, mínima y esencial corresponde al Legislador, máxime cuando el servicio público de la educación se encuentra sometido a reserva legal, y tanto las funciones de inspección y vigilancia como la potestad reglamentaria del ejecutivo se encuentran sujetas y subordinadas a lo determinado mediante ley.

(...)

Ahora bien, al Presidente de la República corresponde el ejercicio de la potestad reglamentaria en materia de educación, potestad conferida de manera general por el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, en virtud de la cual se encuentra facultado para expedir los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes que rijan en materia de educación. Cabe reiterar aquí, como ya se

anotó en el apartado anterior, que la potestad reglamentaria radica en principio en cabeza del Presidente de la República pero no es exclusiva de éste, por cuanto puede ser ejercida por otros órganos o entidades del Estado de carácter administrativo, aunque siempre se encuentra subordinada y tiene un carácter subsidiario respecto de la potestad reglamentaria presidencial.

A este respecto, la Corte insiste en que ni el Presidente de la República ni cualquier otro órgano o entidad del Ejecutivo goza de autonomía para ejercer la potestad reglamentaria reconocida y asignada por el constituyente, sino que por el contrario, dicha potestad se encuentra siempre subordinada a la ley y tiene un carácter subsidiario y complementario de ésta última, en cuanto debe tener como referente necesario unos contenidos y una materialidad legal básica y suficiente para orientar la labor reglamentaria, y en cuanto debe encontrarse dirigida a la debida ejecución, cumplimiento, desarrollo e implementación de la ley. Esta segunda conclusión se deriva tanto de la cláusula general de competencia y del principio de reserva legal, como del carácter subordinado, subsidiario y complementario que caracteriza la potestad reglamentaria, ya analizada por esta Corte.

(...)

En este sentido, y tal y como lo ha señalado en otras ocasiones esta Corte, el ejercicio de la potestad reglamentaria requiere necesariamente de la existencia previa de unos contenidos o una materialidad legal manifestada en unos criterios mínimos, básicos, claros, inteligibles y orientadores del desarrollo reglamentario que debe cumplir la administración. Así mismo, esta Corte resalta, que si una habilitación para ejercer dicha potestad no se encuentra acompañada de un referente legal preexistente y debidamente desarrollado, que se encuentre en capacidad para orientar la reglamentación de la ley, constituye una deslegalización de la materia y una transferencia indebida e irregular de competencias.

Así mismo se evidencia, que lo que no puede hacer el legislador en materia de educación, y con mayor razón por tratarse de una materia sometida a reserva legal, es transferir su facultad regulativa en esta materia de manera íntegra al Ejecutivo, lo cual resulta claramente violatorio tanto de la cláusula general de competencia como del principio de reserva legal, y excede los límites y presupuestos constitucionales fijados para el ejercicio de la potestad reglamentaria, y no puede justificarse tampoco de ninguna manera con fundamento en las facultades para ejercer la inspección y vigilancia.

Del análisis realizado en relación con las facultades asignadas al Estado en materia de educación por el artículo 67 de la Constitución Política, esta Corte concluye, en primer

lugar, que una cosa es la función reguladora de la educación, la cual, de conformidad con la cláusula general de competencia y la reserva de ley, corresponde de manera exclusiva al Congreso de la República, a través de leyes imperativas, generales, impersonales y abstractas; y otra cosa muy diferente, es la función relativa a la suprema inspección y vigilancia de la educación, así como la potestad reglamentaria en esta materia.

En este orden de ideas, esta Sala entiende que de conformidad con la cláusula general de competencia, la facultad de regulación general en materia de educación corresponde al Congreso de la República, con fundamento en el principio de reserva legal al que se encuentra sujeta la educación por constituir un servicio público con función social. Así mismo, evidencia esta Corporación que la inspección y vigilancia de la educación se encuentra sujeta y subordinada a la Ley, en cuanto se restringe al control del cumplimiento y de la ejecución de la Ley en esta materia, y que el ejercicio de la potestad reglamentaria está determinado igualmente por la Ley, esto es, por unos criterios o parámetros legales generales, mínimos y fundamentales a partir de los cuales dicha potestad pueda ejercerse. De esta forma, insiste la Sala en que el Legislador no puede trasladar su función regulativa en materia de educación, ni el ejecutivo puede usurpar dicha función, alegando para ello, o bien el ejercicio de la facultad de inspección y vigilancia, o bien la potestad reglamentaria.

En síntesis, esta Corte concluye que, de conformidad con las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 67, 68, 69 de la Constitución Política, así como en el numeral 23 del artículo 150 y 365 de la CP, la educación está sometida no sólo a la cláusula general de competencia, sino más allá, al principio de reserva general de ley, por constituir un servicio público con función social, y por tanto le corresponde al Congreso de la República la regulación general en esta materia. Así mismo, concluye la Sala, que tanto el ejercicio de la facultad de inspección y vigilancia como el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Ejecutivo deben enmarcarse dentro de las reglas y premisas constitucionales y legales, y por consiguiente, sólo serán válidos, si cumplen con dichos parámetros, esto es, si el ejercicio de la inspección y vigilancia de la educación se orienta a lograr el cumplimiento de la Ley en esta materia y el ejercicio de la potestad reglamentaria se encuentra dirigido, orientado y determinado por unos contenidos y una materialidad previamente definida por la ley. Por consiguiente, concluye la Corte que no le es posible al Legislador, a través de una determinación legal y habilitación general, trasladar al Gobierno Nacional de manera íntegra la regulación de materias relativas a la educación, que le corresponden por mandato constitucional al Legislador, alegando



como fundamento de dicha transferencia irregular la facultad de inspección y vigilancia o la potestad reglamentaria.” (Subrayado fuera de texto).

Después de realizar las consideraciones precedentes, la Corte determinó que la norma demandada era contraria a la Carta Política. Lo anterior, por cuanto no fijó “unos criterios normativos generales, básicos, esenciales y suficientes sobre las materias de que trata el artículo demandado, que puedan orientar la labor reglamentaria y la labor de inspección y vigilancia del Ejecutivo”. De ello se concluye que la educación, en tanto servicio público con función social, tiene que ser regulada por el Legislador, al menos en sus aspectos básicos.

Ahora, no debe perderse de vista que la financiación pública a las Universidades oficiales es importante para garantizar la prestación efectiva y adecuada del servicio público de educación. Esto se debe a que las transferencias que la Nación realiza a dichas instituciones constituye gran parte de su presupuesto, por lo que sin dichos recursos es prácticamente imposible que las Instituciones de Educación Superior Pública funcionen correctamente. Tal relación fue evidenciada por la Corte Constitucional en los siguientes términos:

“Como se ha dicho, el presupuesto de las universidades oficiales proviene casi en su totalidad del Estado, y así debe ser, pues la educación superior es un servicio público a su cargo, lo que no impide que los particulares, de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de la C.P., puedan también ofrecerlo de acuerdo con las disposiciones de la Constitución y la ley.” (Subrayado fuera de texto).

Lo dicho implica que la financiación estatal de la educación superior pública también está sujeta al principio de reserva legal, de modo que debe ser regulada, al menos en sus elementos esenciales, por el Congreso.

En la sentencia C-926 de 2005 la Corte Constitucional hizo alusión a la mencionada exigencia. En dicha decisión declaró inexecutable un apartado del artículo 84 de la Ley 812 de 2003, que ordenada al Ejecutivo y a las Universidades Públicas “negociar” los criterios y el procedimiento para redistribuir la asignación de recursos hacia aquellas. Decía la norma:

“Artículo 84. Recursos a las universidades públicas. Se mantendrán los aportes totales de la Nación al conjunto de Universidades Estatales de acuerdo con los artículos 86 y 87

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-220 de 1997.

SENTA Y
15
CARTELA F
ICA DE COL
6 DIC
CARLA
N
CIRCU

de la Ley 30 de 1992. A partir de la vigencia de la presente ley, se concertará y acordará con los rectores de las Universidades Públicas, Nacionales y Territoriales los criterios y el procedimiento de una redistribución, basada en indicadores de gestión, de un porcentaje del total de las transferencias. Dicho porcentaje no podrá exceder el doce por ciento (12%). El porcentaje restante se distribuirá conservando el esquema vigente.” (lo subrayado fue el apartado demandado).

En el fallo la Corte sostuvo que la norma demandada vulneraba la reserva de ley porque es el Congreso, no el Gobierno, quien debe fijar los criterios para la distribución de los recursos estatales que pertenecen a las Instituciones de Educación Superior Pública:

“La Corporación también advierte vulneración del principio de reserva de ley, toda vez que se permite al Ejecutivo, a través de la concertación, fijar criterios y el procedimiento para la redistribución de las transferencias a las universidades, cuando ello, en principio y siempre que respete la autonomía universitaria, es un asunto que corresponde directamente al legislador.” (Subrayado fuera de texto).

Por último, es necesario acotar que si bien la educación superior y su financiación por parte del Estado son materias sujetas a reserva legal, ello no significa que el Gobierno no tenga competencia para reglamentarlas. Lo que realmente implica es que: (i) la Ley no puede deferir al reglamento la regulación de los aspectos referidos a la educación superior y a su financiación, so pena de operar una deslegalización contraria a la Carta Política; y (ii) la Ley debe establecer los parámetros mínimos para que el Ejecutivo pueda ejercer la potestad reglamentaria:

“En razón de la cláusula general de competencia legislativa, y más aún cuando existen específicas reservas de ley en una materia, no es posible que el legislador, por fuera de las condiciones que excepcionalmente le permiten conferir facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir normas con fuerza de ley, traslade al gobierno la facultad de regulación sobre determinada materia. Cuando ello ocurre, porque se defiere al reglamento la regulación de una materia, sin que la propia ley fije los parámetros mínimos que permitan el ejercicio de la potestad reglamentaria, habría una “deslegalización” contraria a la Constitución, debido a que contenidos que de acuerdo con ésta son propios de la ley serían adoptados por el gobierno, formalmente en ejercicio de su potestad reglamentaria, pero en realidad, en desarrollo de una facultad de regulación que le habría sido conferida por la ley, para desarrollar de manera autónoma y con unos inexistentes o muy tenues referentes legislativos, una materia cuya

2020
FOTO
UNA FAMILIA
TARIA
LO DE BO

regulación, de acuerdo con la Constitución, debe hacerse en la propia ley, sin perjuicio del ámbito propio del reglamento.⁸ (subrayado fuera de texto).

En otras palabras, “la preexistencia de un contenido y de unos criterios legales básicos fijados por el Legislador constituye una condición sine qua non para el ejercicio de la potestad reglamentaria, en la medida en que éstos fungen como base legal para el desarrollo de la reglamentación correspondiente; así como que, la materialidad legislativa prefijada por la ley debe ser respetada en el desarrollo de su reglamentación. Estos criterios cobran mayor severidad e importancia cuando se trata de materias que tienen reserva de ley, en donde corresponde al Legislador su regulación general y la potestad reglamentaria debe ejercerse de manera completamente subordinada y subsidiaria a la ley”⁹ (subrayado fuera de texto).

En suma, la asignación de recursos por parte de la Nación a las Universidades Públicas es una materia cuyos aspectos básicos deben ser regulados directamente por el Legislador, toda vez que está intrínsecamente relacionada con la adecuada prestación del servicio público de educación. Ello implica que el Gobierno puede reglamentar tal distribución, siempre que el Legislador haya fijado criterios claros, mínimos y suficientes para que el adelante tal labor. No obstante, en caso de que el Congreso habilite al Ejecutivo para realizar dicha tarea, pero no haya determinado los criterios, le habrá transferido sus competencias de manera irregular y contraria a la Carta Política, precisamente como ocurre en el caso de la norma en cuestión. Veamos.

2. El artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 desconoce el principio de reserva legal.

El artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 atribuye al Ministerio de Educación Nacional la estructuración de la manera como el Estado asigna parte de su presupuesto a las Instituciones de Educación Superior Pública. Para ello, señala que será el propio Ministerio de Educación quien defina los mecanismos de distribución de recursos teniendo en cuenta criterios de equidad y de fortalecimiento institucional. Sin embargo, a renglón seguido estipula que dicho Ministerio puede utilizar otros criterios para cumplir la labor encomendada:

“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

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-852 de 2005.

⁹ Corte Constitucional, sentencia C-782 de 2007.

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. (Subrayado fuera de texto).

Esta habilitación tiene dos implicaciones principales, a saber:

(i) Al ejercer la competencia para establecer los mecanismos de distribución de recursos, el Ministerio de Educación Nacional no tiene que ceñirse solo a los criterios señalados en la norma, pues la expresión “entre otros”, reconoce que aquellos son meramente enunciativos y tiene la competencia para fijar otros adicionales.

(ii) El Legislador no definió los “otros” criterios que el Ministerio de Educación Nacional debe utilizar para crear el método de asignación presupuestal a las Instituciones de Educación Superior Pública, de modo que es dicho Ministerio quien define, de manera discrecional, los demás criterios a emplear.

La habilitación dada es, realmente, una instrucción al Gobierno para que reglamente -con amplitud- el particular¹⁰. Y aquí es preciso recordar que la potestad reglamentaria, que en todo caso puede ser ejercida por el Ejecutivo sin autorización del Congreso, no se agota en una única oportunidad. Por tanto, es posible que cada año el Ministerio de Educación Nacional seleccione nuevos criterios y, de esa manera, varíe el mecanismo de asignación presupuestal de las Universidades Públicas.

No obstante, según se explicó en el primer punto del presente cargo, la financiación de la Nación a las Instituciones de Educación Superior Pública es una materia sujeta tanto a la cláusula general de competencia legislativa como al principio de reserva

¹⁰ Así lo reconoció el propio Gobierno Nacional en la Directiva Presidencial No. 6 de 2019, cuyo asunto es “PLAN DE TRABAJO PARA LA REGLAMINACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018 - 2022 “PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD” - LEY 1955 DEL 25 DE MAYO DE 2019”. En él se señala que el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 debe ser reglamentado por el Ministerio de Educación Nacional.



legal por ser un asunto intrínsecamente relacionado con la prestación efectiva y adecuada del servicio público de educación. Ello significa que es el Congreso -y no el Gobierno- quien está en la obligación constitucional de regular, por lo menos, los aspectos básicos relativos de la forma como la Nación transfiere dineros públicos a las Universidades oficiales. Y aunque el Ejecutivo está constitucionalmente facultado para ejercer su potestad reglamentaria, la Ley debe prever parámetros mínimos para que pueda ejecutar dicha potestad. De lo contrario habría una deslegalización de la materia o una transferencia indebida e irregular de competencias por parte del Legislativo al Gobierno, lo que contraría la Carta Política, precisamente como ocurre en esta oportunidad.

De modo que si el Congreso quería delegar al Ministerio de Educación Nacional la estructuración del mecanismo de distribución de recursos estatales a las Instituciones de Educación Superior Pública, lo que supone una habilitación especial para reglamentar la materia, debía fijar los criterios para que la entidad adelante la labor encomendada. Sin embargo, en la norma demandada el Legislativo otorgó al Ministerio de Educación Nacional dicha competencia, pero no determinó los criterios que debe utilizar para ejercerla. De hecho, dejó abierta la posibilidad de que el que el Ministerio acuda a otros criterios -definidos de manera unilateral (arbitraria) por él- para establecer el método de asignación presupuestal en mención. Con ello desconoció los artículos 67, 150-23 y 365 de la Constitución (principio de reserva legal) y, además, transfirió (cedió) de forma irregular sus competencias al Ejecutivo.

Es pertinente recordar que en oportunidades anteriores la Corte Constitucional ha declarado inexecutable normas que entregaban al Gobierno la potestad de establecer los criterios de redistribución de recursos destinados a las Instituciones de Educación Superior Pública (C-926 de 2005) y de evaluación de la calidad de la educación superior (C-782 de 2007), bajo el argumento de que compete exclusivamente al Congreso determinarlos. Luego, siguiendo esa pacífica línea jurisprudencial, es necesario declarar la inexecutable de la expresión acusada.

3. Aptitud del cargo formulado.

El cargo inicia con la explicación sobre por qué la financiación estatal de las Universidades Públicas es un asunto sometido a reserva legal. Acto seguido se analiza el apartado acusado y se expone por qué desconoce los artículos 67, 150-23 y 365 de la Carta Política, de donde se deriva que la educación es un asunto sometido a reserva legal. Para ello se hace especial énfasis en que debe ser el Congreso quien fije los



criterios para distribuir recursos estatales entre las Instituciones de Educación Superior Pública, competencia que no puede ser renunciada en favor de Ejecutivo (Ministerio de Educación Nacional). De ahí que el cargo es claro en la medida que en él se presenta un razonamiento inteligible sobre la inconformidad entre la norma demandada y la Constitución.

El cargo cumple con el requisito de certeza. Según puede observarse, la interpretación que se hace del artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 parte de propia lectura y del sentido corriente de las palabras utilizadas por el Legislador. Igualmente, el alcance dado a las normas constitucionales cuya infracción se alega tiene como sustento la interpretación sistemática de la Carta Política, así como sentencias de la Corte Constitucional en donde se explica que la educación está sometida al principio de reserva legal. De ahí que no existen interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables.

Los argumentos expuestos en el cargo no son genéricos o excesivamente vagos. Todo lo contrario, se expusieron razones concretas que permiten evidenciar la contradicción entre la norma demandada y la Carta Política. Además, en ningún caso se plantean argumentos de conveniencia o de corrección legislativa, sino que el cargo esgrime verdaderos problemas de constitucionalidad. De ahí que cumple con los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia.

B. CARGO SEGUNDO. EL ARTÍCULO 183 DE LA LEY 1955 DE 2019 PERMITE AL MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL FIJAR CRITERIOS PARA ASIGNAR RECURSOS ESTATALES A LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS, LO CUAL DESCONOCE EL ARTÍCULO 69 DE LA CONSTITUCIÓN.

Las Universidades Públicas son órganos autónomos del Estado por expresa disposición del artículo 69 de la Constitución. Dicha independencia no implica que estén exentas de cualquier tipo de intervención o control por parte de los demás órganos del poder público, sino que tales intervenciones son limitadas y deben desarrollarse dentro de los precisos términos de la Constitución y la Ley. Ejemplo de lo anterior es la facultad-deber del Estado de contribuir significativamente a financiar la educación superior pública: como la Nación es la principal fuente de ingresos de las Universidades oficiales, tiene la capacidad de influir en el debido desarrollo de sus actividades según la cantidad de recursos que leS transfiera.

AS NOTAR
C
H
B
B

000

17
B
B

El artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 faculta al Ministerio de Educación para que en nombre de la Nación transfiera fondos estatales a las Instituciones de Educación Superior Pública. Sin embargo, no señala los criterios a los que el Ministerio se debe atener para realizar dicha labor, sino que lo habilita para que él decida qué parámetros utilizar. Esto le permite al Ministerio de Educación Nacional: (i) decidir (controlar) cuántos recursos entrega a cada Universidad oficial; y (ii) dar directrices a las Instituciones de Educación Superior Pública sobre hacia dónde enfocar sus esfuerzos. Ello supone una extralimitación de competencias por parte del Ministerio de Educación Nacional, la cual deriva en un desconocimiento de la autonomía que la Constitución garantiza a las universidades en su artículo 69.

Sumado a ello, el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 impide que las Universidades Públicas conozcan con anterioridad qué criterios serán usados por la Nación para asignarles los recursos estatales a los que tienen derecho. Tal incertidumbre les imposibilita estimar de manera razonable cuántos serán sus ingresos provenientes del Estado y así elaborar, por lo menos, un borrador de presupuesto. Dichas acciones, inherentes al adecuado ejercicio de la autonomía financiera que la Carta Política garantiza a las Universidades oficiales se ven limitadas de manera indebida por la norma en cuestión. Otra infracción al artículo 69 Superior, lo que debe conducir a la inexecutable de la disposición demandada.

1. La autonomía universitaria como límite a la actividad del Estado en relación con las Instituciones de Educación Superior.

La Constitución de 1991 trajo consigo un cambio importante en la naturaleza jurídica de las Instituciones de Educación Superior Pública: dejaron de ser establecimientos públicos adscritos al Ministerio de Educación¹¹ y se convirtieron en órganos autónomos. Dicho cambio de paradigma conllevó a que se reconociera, en su artículo 69, la autonomía universitaria:

“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.”

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



En virtud de la autonomía universitaria el Estado le reconoce a las Instituciones de Educación Superior varios derechos y facultades, que 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 y arbitrar y aplicar sus recursos.

Las Universidades también tienen derecho a elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden, lo cual se conoce como autonomía presupuestal. Tal facultad ha sido reconocida por la jurisprudencia constitucional en los siguientes términos:

“La autonomía universitaria tiene dos dimensiones: (i) la autorregulación filosófica, ligada a la libertad de pensamiento; y (ii) la autodeterminación administrativa, relativa a la organización interna de las instituciones, dentro de la cual se encuentra la autonomía contractual. La última dimensión permite: (a) darse y modificar sus propios estatutos; (b) establecer los mecanismos que faciliten la elección, designación y periodos de sus directivos y administradores; (c) desarrollar sus planes de estudio y sus programas académicos, formativos, docentes, científicos y culturales; (d) seleccionar a sus profesores y admitir a sus alumnos; (e) asumir la elaboración y aprobación de sus presupuestos; y (f) administrar sus propios bienes y recursos.”¹² (Subrayado fuera de texto).

La autonomía presupuestal también supone que las Universidades pueden manejar su presupuesto, sin que deban sujetarse a criterios externos o a condiciones impuestas por algún otro órgano del Estado:

“La autonomía presupuestal, comporta “la disposición de medios personales y de recursos materiales de orden financiero... que puede manejar, dentro de los límites de la Constitución y la ley sin la injerencia ni la intervención de otras autoridades u órganos”. Este elemento implica la potestad para ordenar el gasto y organizar el uso del presupuesto y de todos los recursos que lo integren, en el marco de sus funciones, con la garantía de que ningún otro órgano puede intervenir, condicionar o impedirlo en ningún sentido. La entidad define así las operaciones contractuales, las inversiones y los gastos que juzgue necesarios para el adecuado cumplimiento de sus fines constitucionales y legales, sin sujeción a criterios externos.”¹³ (subrayado fuera de texto).

¹² Corte Constitucional, sentencia T-239 de 2018.

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-017 de 2018.

Adicionalmente, la autonomía universitaria ha sido entendida como una garantía institucional, de modo que marca un límite a la actividad estatal en relación con las Instituciones de Educación Superior. En palabras de la Corte Constitucional, la finalidad de la autonomía universitaria, en tanto garantía institucional, 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”¹⁴ (subrayado fuera de texto).

En ese orden de ideas, la autonomía universitaria garantiza a las Instituciones Públicas de Educación Superior ciertos derechos y, a la par, impide que el Estado se inmiscuya indebidamente en sus asuntos. Solo puede intervenir en asuntos propios de las Universidades oficiales dentro de los precisos términos de la Constitución y de la Ley.

2. El artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 desconoce el artículo 69 Superior.

Según fue explicado, el Estado está constitucionalmente obligado a financiar la educación superior porque es un servicio público a su cargo. Para cumplir con esta importante labor, el ordenamiento ha otorgado precisas competencias al Congreso y al Gobierno: el legislador está encargado de apropiar los recursos, mientras el Ejecutivo -a través del Ministerio de Educación Nacional- tiene el deber distribuirlos entre las diferentes Universidades oficiales del país. Así lo enseña el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019. Lo anterior supone una clase de intervención del Estado en la autonomía de las universidades, aunque legítima, porque las Instituciones de Educación Superior Pública pueden desarrollar en mayor o menor medida sus actividades dependiendo de cuántos recursos le transfiera la Nación. En todo caso, el cumplimiento de la obligación en mención no puede dar cabida a que el Congreso o, para efectos del presente cargo, el Ejecutivo se extralimiten en sus precisas funciones.

Sin embargo, el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 permite al Gobierno Nacional: (i) pasar de distribuir los recursos a las Universidades oficiales a decidir (controlar), por vía de la imposición de criterios para la asignación presupuestal, cuánto recibe cada universidad oficial; y (ii) dar directrices a las Instituciones de Educación Superior

¹⁴ Corte Constitucional, sentencia C-704 de 2010.



Pública sobre hacia dónde deben dirigir sus esfuerzos. Ambas irregularidades configuran un extralimitación en las competencias propias del Ejecutivo que deriva en la infracción del artículo 69 de la Carta Política (autonomía universitaria), como paso a explicar.

(i) El artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 permite que el Ministerio de Educación Nacional decida (controle) cuánto transfiere la Nación a cada Universidad oficial.

El artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 señala que el Ministerio de Educación establecerá los mecanismos para distribuir los recursos presupuestales a las universidades públicas atendiendo criterios de equidad y fortalecimiento institucional, “entre otros”. Esto último habilita al Ejecutivo para definir parámetros de repartición presupuestal y, por esa vía, controlar el flujo de recursos hacia las Instituciones de Educación Superior Pública. De ahí que el monto a transferir a cada una de las universidades oficiales varía según los parámetros escogidos discrecionalmente por el Ministerio de Educación, lo cual desborda las competencias de la entidad y desconoce el artículo 69 Superior.

(ii) El artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 permite que el Ministerio de Educación Nacional instruya a las Universidades Públicas sobre hacia dónde deben centrar sus actividades misionales.

El Ministerio de Educación Nacional puede acudir a una multiplicidad de criterios para determinar cuántos recursos transfiere a cada Universidad oficial. Por ejemplo, puede seleccionar la eficiencia o el desarrollo de investigaciones. Correlativamente, puede optar por no tener en cuenta factores como el alcance de la cobertura o la calidad de la educación. De manera que, en ese caso, las Universidades Públicas con mejores niveles de eficiencia o con un número mayor de investigaciones recibirían más fondos públicos para su funcionamiento, mientras aquellas que priorizan estrategias para aumentar su cobertura o mejorar la calidad de la educación que brindan obtendrían menos dinero. Naturalmente, lo anterior conlleva a que las Instituciones de Educación Superior Pública vuelquen sus esfuerzos a ser más eficientes o a promover fuertemente la investigación, o en general a buscar satisfacer cualquiera que sea el criterio fijado por el Ministerio de Educación Nacional, con el fin de conseguir más recursos del Estado (su principal fuente de financiación). Ello, a pesar de que la consecución de esos objetivos no sea de su real interés ni se acople a su modelo educativo.

En otras palabras: las Universidades oficiales cuya actividades misionales satisfacen los parámetros establecidos por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación, son premiadas con más recursos del Estado; pero las Instituciones de Educación Superior Pública cuyo modo de operar no está alineado con tales criterios son “castigadas” con menos fondos del erario. Luego, la imposición de criterios de distribución presupuestal por parte del Ministerio de Educación Nacional se traduce en una presión indebida sobre las Instituciones de Educación Superior Pública: si requieren más recursos estatales, deben enfocar sus acciones en los aspectos (parámetros) que el Ministerio de Educación Nacional toma en cuenta al momento de transferir los fondos públicos correspondientes. Ello constituye una manera de coartar la autonomía de las Universidades Públicas, lo que desconoce el artículo 69 de la Constitución.

Sumado a los dos argumentos precedentes, debo advertir que el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 impide que las Universidades Públicas conozcan con anterioridad qué criterios serán usados por la Nación para asignarles los recursos estatales a los que tienen derecho. Esta incertidumbre les impide estimar de manera razonable cuánto serán sus ingresos provenientes del Estado y así elaborar, por lo menos, un borrador de presupuesto. Dichas acciones, propias del ejercicio de la autonomía financiera que la Constitución garantiza a las Universidades oficiales, se ven limitadas de manera indebida por la norma en cuestión, lo que de suyo comporta otra infracción al artículo 69 Superior.

En síntesis, el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 habilita al Ministerio de Educación Nacional para que fije criterios con miras a la asignación de recursos que debe realizar a las Universidades oficiales. Ello desconoce la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Constitución porque mediante el establecimiento de dichos parámetros, el Ministerio de Educación Nacional puede controlar la cantidad de recursos que entrega a cada Instituciones de Educación Superior Pública y darles directrices sobre cómo deben obrar en aras de recibir más fondos del Estado. Además, la ausencia de criterios claros y objetivos fijados por el Legislador impide a las Universidades oficiales prever de manera anticipada cuántos recursos recibirán por parte de la Nación y proyectar, como mínimo, un borrador de presupuesto. Ello configura otra infracción del artículo 69 Superior.

3. La aptitud del cargo formulado.

El expuesto es un razonamiento inteligible sobre la inconformidad entre la norma demandada y la Constitución. Comienza con la explicación sobre en qué consiste la autonomía universitaria y, en específico, el contenido de la autonomía presupuestal. Hecho lo anterior, se procede a analizar el alcance del artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, particularmente la habilitación al Ministerio de Educación Nacional para que fije criterios de distribución presupuestal entre las diferentes Universidades Públicas, y se brindan las razones por las cuales ello resulta contrario al artículo 69 Superior. En consecuencia, se satisface el requisito de claridad.

El cargo cumple con el presupuesto de certeza. Según puede observarse, la interpretación que se hace del artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 parte de propia lectura y del sentido corriente de las palabras utilizadas por el Legislador. Igualmente, el alcance dado al artículo 69 Superior tiene como las sentencias de la Corte Constitucional. De ahí que no existen interpretaciones puramente subjetivas, caprichosas o irrazonables.

Los argumentos expuestos en el cargo no son genéricos o excesivamente vagos. Todo lo contrario, se expusieron razones concretas que permiten evidenciar la contradicción entre la norma demandada y la Carta Política. Además, en ningún caso se plantean argumentos de conveniencia o de corrección legislativa, sino que el cargo esgrime verdaderos problemas de constitucionalidad. De ahí que cumple con los requisitos de especificidad, pertinencia y suficiencia.

VI. SOLICITUD

De acuerdo con los argumentos y consideraciones expuestas en la demanda, respetuosamente solicito declarar inexecutable la expresión “*el Ministerio de Educación Nacional establecerá los mecanismos de distribución de estos recursos, con criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros*”, contenida en el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019.

VII. COMPETENCIA

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

VIII. NOTIFICACIONES

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

Con dicciones de comedimiento,



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

45 NOTARIA CUARENTA Y CINCO 45
CIRCULO DE BOGOTA D.C.

DILIGENCIA DE PRESENTACION PERSONAL

La suscrita Notaria certifica que el presente documento
fué presentado personalmente.

Por: Jefferson Mauricio Dueñas

Identificado con la C.C.Nº. 7175697

Y.T.P.Nº. _____

Para constancia firma:

Jefferson Mauricio Dueñas

NOTARIO 45

