Sentencia C-315/21

Referencia: Expediente D-14.091

Demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, «[p]or el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”»

Magistrada ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y cumplidos los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente

SENTENCIA

ANTECEDENTES

El ciudadano Yefferson Mauricio Dueñas Gómez presentó demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, «[p]or el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”». En su escrito de demanda, el ciudadano sostuvo que la disposición acusada desconoce la reserva de ley (artículos 67, 150.23 y 365 de la Constitución Política) y vulnera la autonomía universitaria (artículo 69 de la Constitución Política).

Mediante auto de 22 de febrero de 2021, la magistrada sustanciadora inadmitió la demanda, por cuanto no cumplía con los requisitos de suficiencia, claridad y pertinencia. Tras evaluar el escrito de corrección, presentado por el demandante, por medio de auto de 15 de marzo, la magistrada sustanciadora rechazó el pretendido cargo por la presunta vulneración de la autonomía universitaria y admitió el cargo por el presunto desconocimiento de la reserva de ley.

NORMA ACUSADA

A continuación, se transcribe el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 y se subraya el aparte demandado:

LEY 1955 DE 2019

Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019

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

“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

[…]

SECCIÓN III.

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

SUBSECCIÓN 1.

EQUIDAD EN LA EDUCACIÓN.

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

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

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

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

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

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

Demanda

En el único cargo admitido, el demandante cuestionó la constitucionalidad del artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, por cuanto considera que desconoce el principio de reserva de ley y, por tanto, vulnera los artículos 67, 150.23 y 365 de la Constitución Política. Para sustentar este cargo el demandante explicó (i) por qué, a su juicio, la financiación estatal de las Instituciones de Educación Superior Públicas (en adelante, IESP) está sometida a la reserva de ley; (ii) cuáles son, en su criterio, las exigencias del principio de reserva de ley y, finalmente, (iii) por qué considera que la norma demandada no cumple con dicho principio.

En primer lugar, el demandante sostuvo que «la financiación pública de las Universidades oficiales es un asunto sometido a reserva legal»[1], debido a que el artículo 67 de la constitucional «establece que la educación es un servicio público, y […] los artículos 150-23 y 365 de la Carta Política, […] encargan al Congreso de la República la regulación de los servicios públicos»[2]. Al respecto, el ciudadano sostuvo que «la financiación pública de las Universidades oficiales es importante para garantizar la prestación efectiva y adecuada del servicio público de educación»[3], porque sin «las transferencias que la Nación realiza a dichas instituciones […] es prácticamente imposible que las [IESP] funcionen correctamente».

En este sentido, el demandante indicó que la Corte Constitucional «ha explicado que la definición de los criterios de distribución de recursos públicos entre las Universidades oficiales, al igual que los procedimientos para ello, son aspectos que tienen que ser determinados directamente por el Legislador»[5]. En particular, se refirió a la Sentencia C-926 de 2005 para señalar que la Corte ha considerado que existe «vulneración del principio de reserva de ley, […] [cuando] 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».

En segundo lugar, el ciudadano explicó que, en virtud del principio de reserva de ley, el Congreso de la República está obligado a regular «los aspectos principales, centrales y esenciales» de «la financiación pública de las Universidades oficiales»[7]. Esto implica que «solo el Legislador (ordinario o extraordinario): (i) puede fijar criterios para la distribución de recursos estatales entre las Universidades oficiales, así como el procedimiento a utilizar para ello; (ii) correlativamente, no está facultado para ceder la regulación de dichos aspectos a otras autoridades como las administrativas; y (iii) el marco de referencia en mención puede ser básico, pero en todo caso suficiente (completo) a fin de que el Gobierno, en uso de su potestad reglamentaria, la desarrolle. Cualquier norma que contravenga lo anterior es inconstitucional por desconocer la reserva de ley».

En tercer lugar, el demandante sostuvo que la norma demandada desconoce la reserva de ley, porque mediante esta el Congreso de la República cedió al Gobierno nacional «su obligación de regular aspectos esenciales de la financiación pública de las Universidades oficiales»[9]. En particular, afirmó que la norma faculta al Ministerio de Educación Nacional (en adelante, MEN) para «decidir cuántos recursos de la Nación son entregados a cada Universidad oficial»[10], debido a que este ministerio «tendrá a su cargo la definición de los **mecanismos de distribución** de fondos estatales entre las Instituciones de Educación Pública Superior».

De igual forma, el ciudadano indicó que, aunque el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 «[s]eñala que el Ministerio de Educación Nacional debe atender **criterios de equidad y de fortalecimiento institucional** al momento de establecer los mecanismos de distribución de recursos»,[12] «dichos criterios son tan vagos e imprecisos que en últimas no terminan siendo ningún límite a la actividad del Ejecutivo»[13]. Sobre el particular, el demandante expuso que «[e]l diccionario de la Real Academia de la Lengua Española (RAE) asigna cinco (5) significados distintos al término “equidad”. Esto sin contar que la jurisprudencia también le ha dado diferentes alcances». En cuanto al segundo criterio, afirmó que sobre el «concepto “fortalecer”, el diccionario de la RAE señala que es “hacer más fuerte o vigoroso” algo. Pero ¿qué es lo que se necesita hacer más fuerte en las Instituciones de Educación Superior? ¿su calidad? ¿su capacidad de investigación? ¿su infraestructura? ¿su personal docente? ¿su

cobertura?».

En consecuencia, el demandante concluyó que «los criterios “equidad” y “fortalecimiento institucional” adolecen (sic) de un contenido normativo concreto»[15]. Por lo que considera que el legislador ha debido definir tales términos, pero, en su lugar, «defirió al Ministerio de Educación Nacional la potestad para hacerlo y, por esa vía, terminar de fijar el marco regulatorio para diseñar los mecanismos de distribución de recursos entre las Instituciones de Educación Superior Pública»[16]. Por ende, considera que «el Congreso de la República renunció a su obligación constitucional de fijar criterios que contaran con un contenido objetivo (marco legal de referencia) al que el Ejecutivo debiera atenerse para desarrollar su potestad reglamentaria y se la cedió a este último».

Finalmente, el ciudadano sostuvo que, mediante la expresión «entre otros», el legislador «amplió de manera indefinida el catálogo de criterios que el Ministerio de Educación Nacional debe observar al momento de desarrollar la (inconstitucional) labor encomendada (definir los mecanismos de distribución de recursos)»[18]. De allí que, en su criterio, la norma demandada «[no] constituye una aplicación del principio de colaboración armónica»[19], porque «autorizó indebidamente al Ejecutivo para asumir funciones que le corresponden a otra rama del poder público».

INTERVENCIONES

Grupo de investigación La Educación al Derecho. Por medio de escrito enviado suscrito por algunos de sus miembros[21], el grupo de investigación La Educación al Derecho intervino con el fin de «apoyar la demanda interpuesta por Ye?erson Mauricio Dueñas Gómez en contra del artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019»[22]. Para tal fin, afirmó que (i) existe «cosa juzgada material»[23] y (ii) respaldó la acusación del demandante según la cual la norma acusada vulnera el principio de reserva legal.

En cuanto a la existencia de cosa juzgada material, el interviniente sostuvo que, mediante la Sentencia C-926 de 2005, la Corte Constitucional declaró inexequible el artículo 84 de la Ley 812 de 2003 que, al igual que la norma ahora demandada, «estableció criterios que no se encuentran precisados por el legislador y que pueden interferir en el ámbito interno de las universidades estatales, constituyéndose de esta manera en una injerencia indebida del Ministerio de Educación Nacional en la autonomía universitaria garantizada en la Constitución»[25].

En relación con la alegada vulneración del principio de legalidad, el interviniente sostuvo que la «norma demandada transfiere al Ministerio de Educación Nacional, la facultad de reglamentar aspectos en materia educativa que, en principio, están excluidos de la órbita de su potestad reglamentaria por lo que deberían ser regulados por el legislador»[26]. A su juicio, los criterios de «equidad» y «fortalecimiento institucional», así como la expresión «entre otros», contenidos en el artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, «introduce[n] indeterminación y no orienta[n] de ningún modo la actuación del MEN»[27]. Considera que «abre[n] un amplio espectro a la potestad reglamentaria para que esta vire hacia la discrecionalidad» y «deslegalizan una materia sometida a reserva de ley».

Universidad de Cartagena. Por medio de escrito enviado por el profesor Milton José Pereira Blanco, la Universidad de Cartagena intervino en el proceso de la referencia y sostuvo que el artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019 «se ajusta al principio de reserva legal»[29]. Esto, por cuanto no existe reserva legal «para definir los mecanismos de distribución de fondos

estatales entre IES»[30]. En este sentido, la universidad manifestó que (i) «determinar los mecanismos de distribución de acuerdo al porcentaje fijado en la ley [es] muy distinta es fijar el incremento vía reglamento»[31]; (ii) el MEN «debe establecer los mecanismos de distribución de estos recursos, [de acuerdo] con [los] criterios […] orientadores, señalados expresamente por el legislador»[32]; (iii) el legislador «no necesita determinar con precisión los alcances de la expresión equidad y fortalecimiento institucional, pues son conceptos jurídicos indeterminados que deberá atizar el Ministerio a la hora de desarrollar su competencia»[33] y (iv) la expresión «entre otros» «debe entenderse como aquellos otros criterios que dentro del ordenamiento jurídico pueda utilizar el MEN para efectos de establecer los mecanismos de distribución de los recursos de que trata la ley demandada».

Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Mediante escrito remitido por el jefe de la Ofician Asesora Jurídica, la Universidad Distrital respaldó la solicitud del demandante, debido a que considera que el artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019 «vulnera no solamente la norma constitucional y sus precedentes constitucionales, sino también y por defecto, a la Autonomía Universitaria»[35]. Al respecto, indicó que «en reiteradas ocasiones, el Gobierno ha promovido el uso de indicadores de gestión para distribuir parte del presupuesto, en especial cuando se destinan recursos adicionales a los previstos en la Ley 30 de 1992»[36]. Sin embargo, mediante la Sentencia C-926 de 2005, la Corte Constitucional sostuvo, entre otros, que efectuar «la redistribución de un porcentaje del total de las transferencias [con] base en resultados de gestión […] es facultar al Gobierno para entrar a premiar o a castigar a las universidades públicas con recortes o incrementos de su presupuesto, lo que implica […] violar su autonomía universitaria»[37]. Por último, afirmó que el Estado «está faltando a su obligación de garantizar el funcionamiento adecuado de las universidades públicas»[38]. Para ejemplificar, señaló «la distribución de los recursos flexibles entre instituciones sin considerar sus demandas individuales ni su tamaño ni complejidad, que se suma a la asignación inercial de los recursos previstos en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992».

Universidad Industrial de Santander. César Augusto Quijano Quiroga, en su calidad de asesor jurídico de la Rectoría de la Universidad Industrial de Santander (UIS), presentó escrito de intervención y solicitó a la Corte declarar la exequibilidad condicionada del artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, en el entendido de «que los mecanismos de distribución de recursos que defina el Ministerio de Educación Nacional bajo criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros, garanticen la igualdad material entre las Instituciones de Educación Superior Públicas destinatarias de los recursos y aquéllos criterios se ajusten a lo señalado en la Ley Orgánica del Presupuesto y a la Ley Anual de Presupuesto en materia de partidas del “gasto público social”»[40].

Para sustentar esta solicitud, el interviniente explicó que «le corresponde al Ministerio de Educación Nacional definir los mecanismos de distribución de los recursos que se asignen previamente en la Ley Anual de Presupuesto para funcionamiento de las IES públicas, de tal forma que no se está delegando al poder ejecutivo, como lo asevera el actor, la asignación de recursos pues ello se realizará mediante la Ley de Presupuesto de cada vigencia»[41]. Así mismo, indicó que, conforme a los artículos 84 de la Ley 30 de 1992, así como 350 y 366 de la Constitución Política, «el gasto público en la educación hace parte del gasto público social».

En este orden de ideas, sostuvo que, además de «acatar lo señalado en la Ley Orgánica de Presupuesto y la respectiva Ley Anual de Presupuesto», el MEN debe atender a los criterios «adicionales» de equidad y fortalecimiento institucional. De tal suerte que los mecanismos de

distribución que adopte «se ajusten a lo señalado en las citadas normas en relación con las partidas del "gasto público social" en procura de garantizar la igualdad material entre las Instituciones de Educación Superior Públicas destinatarias de esos recursos»[43].

Universidad de Antioquia. Mediante escrito remitido por José Agustín Vélez Upegui, en calidad de director jurídico, la Universidad de Antioquia manifestó que el artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019 «es contrari[o] a la Constitución»[44], porque desconoce lo previsto por los artículos 67, 150.23 y 365 constitucionales. Al respecto, indicó que el legislador, al aprobar la Ley del Plan Nacional de Desarrollo, «no puede desconocer las normas que rigen en materia presupuestal y valerse de ello para reglamentar medidas o criterios para la distribución de los recursos que se tendrán que asignar mediante la ley anual de presupuesto»[45]. Sin embargo, señaló que la ley anual de presupuesto no puede «fijar criterios de distribución de recursos, toda vez que su contenido no es de carácter abstracto».

Esta universidad considera que la facultad otorgada al MEN, mediante la norma acusada, «contraría el artículo 365 de la Carta Política, el cual preceptúa expresamente que los servicios públicos "estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley"; por lo cual, no podría el ejecutivo entrar a regular los mecanismos de distribución de los recursos de las Instituciones de Educación Superior Pública; cuando su competencia se restringe a la regulación, control y vigilancia del servicio de educación»[47]. Por último, sostuvo que los criterios de equidad y fortalecimiento institucional «puede resultar insuficientes para garantizar un tratamiento igualitario entre las instituciones y sus posibilidades de prestar un servicio educativo de calidad, con una progresividad en la cobertura y que además garantice la permanencia de los estudiantes en el mismo».

Universidad Libre. Esta institución educativa intervino por medio de escrito suscrito por Jorge Kenneth Burbano Villamarín y Walter Pérez Niño, en calidad de director y miembro, respectivamente, del Observatorio de Intervención Ciudadana de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre (Bogotá). En su intervención, solicitó la inexequibilidad de la disposición demandada, por cuanto no fija criterios inteligibles, claros, orientadores, generales y básicos para que el ejecutivo ejerza su facultad reglamentaria[49].

En su criterio, los criterios fijados por la norma demandada no son inteligibles ni orientan al ejecutivo, porque, al no estar definidos, «no se puede concebir cuales son las reglas básicas para el financiamiento de las universidades públicas»[50] y, además, permite que «puedan ser adicionados por parte del ejecutivo»[51]. Así mismo, considera que no son claros, «toda vez que no se establecen qué tipo de mecanismos se utilizarán y la manera en que serán ponderados a la hora de trasferir los recursos a las universidades públicas»[52]. En su opinión, tampoco son básicos, porque «no ofrecen mayores ayudas para establecer los términos en que se dará la financiación a las universidades públicas»[53]. Por el contrario, concluye que los «parámetros fijados para la financiación de las universidades públicas indicados en el precepto acusado […] son abstractos, vagos e imprecisos, al punto de que permite al ejecutivo establecer otros».

Asociación Colombiana de Universidades. Mediante correo electrónico[55], el director de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) remitió dos escritos de intervenciones, elaborados por la Universidad del Quindío y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. José Fernando Echeverry Murillo presentó escrito en representación de la Universidad del Quindío y manifestó que las razones expuestas por el demandante «no son claras [y] obedecen a posiciones subjetivas sobre la interpretación [de la norma demandada], basado en argumentos genéricos, […] puesto que lo que se traduce del escrito, es una inconformidad por

considerarse que no fueron generadas unas disposiciones claras en una norma, pero no se precisa en qu[é] consisten las mismas»[56]. De igual forma, manifestó que la materia objeto del artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 «goza de reserva legal»[57], pero en esta disposición el legislador sí estableció «parámetros para realizar el ejercicio de distribución de los recursos»[58]: equidad y fortalecimiento institucional. Por tanto, concluyó que «no hay lugar a predicar la existencia de una inconstitucionalidad en la norma acusada».

El director de ASCUN también remitió a la Corte el concepto elaborado por Ricardo Antonio Bernal Camargo, en calidad de director jurídico de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. En este concepto, el interviniente solicitó declarar la inexequibilidad de la norma demandada por cuanto desconoce el principio de reserva de ley, vulnera la autonomía universitaria e implica extralimitación de la potestad reglamentaria. En primer lugar, el interviniente considera quebrantada la reserva de ley, porque el legislador no definió «los mecanismos de distribución de fondos estatales entre las Instituciones de Educación Pública, sino que le otorga dicha facultad al MEN, lo cual implica la potestad de definir cuántos recursos de la Nación son entregados a cada Universidad oficial»[60]. Además, la ley no define los criterios de equidad y fortalecimiento institucional que el «MEN debe tener en cuenta al momento de establecer los mecanismos de distribución de recurso».

En segundo lugar, el interviniente manifestó que la autonomía universitaria es «inescindible» al análisis de constitucionalidad de la norma demandada, «ya que es un derecho constitucional que la asiste a las universidades públicas como entes autónomos»[62]. Por tanto, pese a que este cargo fue desestimado en la fase de admisibilidad de la demanda, solicitó a la Corte «vincular al análisis del cargo objeto de demanda, el derecho a la autonomía universitaria»[63]. Así, sostuvo que la disposición acusada desconoce el derecho de las universidades públicas a «distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades»[64]. Finalmente, indicó que el artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019 lleva a que el ejecutivo se extralimite en el ejercicio de su facultad reglamentaria, porque reglamentaría «[un] tema que fue dejado para ser objeto de ley».

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Mediante escrito remitido directamente por la Facultad de Derecho de la UPTC, el profesor Yair Leonardo Fonseca Alfonso solicitó a la Corte declarar la exequibilidad del artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019. Al respecto, sostuvo que los criterios de equidad y fortalecimiento institucional «constituyen razones objetivas de la manera cómo se van a distribuir los recursos que buscan fortalecer financieramente la educación superior pública»[66]. Así, concluyó que no se desconoce el principio de reserva de ley, «por cuanto través de esta norma se están determinando directrices generales, para que el ejecutivo, por medio de su potestad reglamentaria», en atención a los referidos criterios, «oriente y establezca la manera determinada en la cual se van a distribuir los recursos que buscan vigorizar la educación superior»[67]. Por lo demás, advirtió que el legislador no facultó al MEN para fijar «directrices adicionales a las [IESP], constituyen razones objetivas de la manera como se van a distribuir los recursos que buscan fortalecer financieramente la educación superior pública».

Ministerio de Educación Nacional. Por medio de apoderado judicial, el MEN remitió escrito de intervención en el presente proceso[69]. En su intervención, el ministerio solicitó declarar la exequibilidad del artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, por cuanto «esta norma no vulnera ni trasgrede la autonomía universitaria ni la reserva de ley aplicable en el caso particular»[70]. Para sustentar su solicitud, el MEN explicó que la norma demandada «se ocupa de indicar la manera en que se llevarían a la base presupuestal de las IES públicas los recursos

adicionales comprometidos, según cada una de las vigencias, de acuerdo con los incrementos pactados, y al amparo de los criterios de equidad y fortalecimiento institucional, definidos por el legislador»[71]. Supuesto que considera distinto al analizado en la Sentencia C-926 de 2005, porque en dicha oportunidad la Corte se refirió «a la reserva de ley que tiene la modificación de la base de cálculo de los aportes estatales a las IES públicas de acuerdo con el cálculo establecido en la Ley 30 de 1992»[72], sin analizar «nada relacionado con sumas adicionales»[73], mientras que la norma acusada se refiere a «recursos adicionales o por fuera de la base».

Respecto del principio de reserva de ley, el ministerio sostuvo que este «impone la aprobación parlamentaria del gasto público […] por partidas cuyo desglose se realiza luego por la Administración»[75], mediante el decreto de liquidación del presupuesto, «sin que esta distribución puntual implique un desconocimiento del principio de representación»[76]. En este sentido, afirmó que el demandante no tiene en cuenta que, conforme a la norma acusada, el Congreso de la República, mediante la ley anual de presupuesto, «puede debatir y fijar parámetros que considere necesarios para la ejecución del presupuesto correspondiente a determinada vigencia»[77]. Por tanto, concluyó que «es impreciso considerar que, con la aprobación del artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, el Congreso renunció a su facultades y competencias asignadas por la Constitución Política, al trasladarle al Gobierno -MEN- los mecanismos de distribución».

El MEN explicó que el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 obedeció «a los compromisos adquiridos en el 2018 por parte del Gobierno Nacional en conjunto con las IES públicas, lo cual significó el compromiso en la asignación de recursos adicionales a los por parte del Gobierno Nacional y puesto en consideración para su aprobación por parte del Congreso de la República»[79]. Esto con el fin de «poner a la educación superior en “una trayectoria incremental de alta calidad”».

De igual forma, sostuvo que los criterios de equidad y fortalecimiento institucional «configuran verdaderos principios rectores en materia de educación superior»[81] y son «suficientes para encaminar las actuaciones del Gobierno Nacional en aras de garantizar el mejoramiento de las condiciones de la educación superior»[82]. En cuanto al criterio de equidad, el MEN indicó que, de acuerdo con la Real Academia Española, «la palabra equidad presenta 5 acepciones, de las cuales 2 resultan útiles en la temática que nos ocupa»[83]. Además de citar algunas referencias doctrinales sobre la equidad, el MEN afirmó que este principio «se refiere concretamente a las IES públicas, y […] a la destinación de los recursos mayores a los ordinarios para la consecución de los fines consagrados desde el documento de Bases [del PND]»[84], que señaló la necesidad de «[a]vanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior de calidad»[85], para lo cual el MEN «se ha propuesto fortalecer la educación superior pública, revisar los esquemas de financiación de la educación superior [e] incrementar el número de beneficiarios de acceso a la educación superior con un énfasis en equidad».

Respecto del criterio de fortalecimiento institucional, el MEN explicó que, en el 2018, el Gobierno nacional acordó con la Mesa de Diálogo que la destinación de los recursos adicionales para la educación superior «depende exclusivamente de la autonomía universitaria» y que el ministerio «promoverá que las IES oficiales tomen decisiones de política dirigidas al fortalecimiento institucional, tales como la formalización de profesores ocasionales y catedráticos en sus plantas docentes, entre otras»[87]. Así, explicó que el concepto de fortalecimiento institucional no es ajeno a la educación superior, sino que, por el contrario, es un

«integrante del componente Fomento» del Acuerdo por lo Superior 2034[88]. Finalmente, indicó que «siempre que se habla de fortalecimiento institucional en el sector de la educación superior se hace referencia a la posibilidad de apoyar iniciativas de las IES encaminadas a mejorar o potenciar algunos de los elementos que consideren prioritarios, bajo la idea, ella si rectora, de impactar directamente la calidad del proceso educativo».

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. Por medio de apoderado judicial, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (ANDJE) presentó intervención en el presente proceso y solicitó, como petición principal, que la Corte Constitucional se declare inhibida, por cuanto considera que la demanda es inepta. Subsidiariamente, solicitó declarar la exequibilidad del artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019[90]. En criterio de esta entidad, de los artículos 67, 150.23 y 365 de la Constitución Política «no se desprende una reserva de ley aplicable a la distribución de los recursos de las IESP; es decir, a recursos distintos a los ordinarios que son los propios del sistema y servicio público de educación».

Además, afirma que la demanda «no explica, en ningún momento, cómo podría extenderse la reserva de ley que, efectivamente, existe en la Constitución de 1991 para los elementos esenciales del servicio público de educación, entendido como una actividad prestacional que garantiza el Estado»[92]. En su largar, para la ANDJE, la demanda fundamentó la reserva de ley «en un argumento secundario que utilizó ciertamente la Corte Constitucional en su sentencia C-926 de 2005»[93]. Al respecto, la entidad sostuvo que, en dicha sentencia, la Corte relacionó la reserva de ley «con la autonomía universitaria, y no con la financiación adicional para fortalecer la educación».

De igual forma, la ADNJE sostuvo que «no es cierto que, en virtud de la norma demandada, el MEN fije los criterios de distribución de los recursos de la Nación para las [IESP], pues esos son claramente fijados por el legislador y solo pueden ser objeto de reglamentación y, en materia presupuestal, de liquidación por el Gobierno nacional para concretizar la distribución con base en los criterios de ley»[95]. En este sentido, indicó que el legislador «estableció que la distribución de los recursos a los que se refiere la norma [demandada] se haría atendiendo a los criterios de equidades (sic) y fortalecimiento institucional, entre otros».

Así mismo, la entidad señaló que no es cierto que los referidos criterios sean vagos e imprecisos «a tal punto que no sirvan de parámetro para el MEN y que no constituyan “ningún límite a la actividad del ejecutivo”»[97]. Esto, por cuanto «el contenido y alcance que en la práctica tienen los criterios fundamentales de equidad y fortalecimiento institucional» pueden ser determinados a partir de «lo dispuesto en el documento Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, el cual hace parte integral de la Ley 1955 de 2019»[98]. La ANDJE indicó que en dicho documento «se expone de forma detallada» que uno de los objetivos del PND es «avanzar hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior de calidad»[99], así como el «fortalecimiento de la educación superior pública», para lo cual asignó «a las IES públicas recursos adicionales al incremento del IPC y recursos adicionales de inversión, bajo una senda de sostenibilidad y responsabilidad fiscal»[100]. De igual forma, afirmó que el Decreto Reglamentario único 1075 de 2015 «se refiere en varias ocasiones a la equidad»[101] y al «fortalecimiento de la gestión institucional y el mejoramiento continuo de las instituciones educativas».

Por último, la ANDJE sostuvo que «tampoco es cierto que la norma demandada autorice al MEN a fijar libremente otros criterios», «pues en realidad la expresión “entre otros” se refiere a los demás criterios existentes en la legislación existente»[103]. Por lo que concluye que «[la]

interpretación más razonable y acorde a la Constitución no es la que expone forzadamente la demanda, sino aquella en virtud de la cual el Gobierno nacional podrá dar aplicación a los demás criterios establecidos en el ordenamiento jurídico».

Concepto de la Procuradora General de la Nación

La Procuradora General de la Nación solicitó declarar exequible el artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019. En su criterio, por medio de esta, el legislador «desarrolló una regulación básica que constituye el marco de acción del ejecutivo»[105]. A su juicio, el Congreso de la República fijó (i) el «objeto de la reglamentación», (ii) el «sujeto encargado de la reglamentación» y (iii) los «parámetros para la reglamentación».

De igual forma, la procuradora manifestó que «los parámetros de reglamentación», fijados por la norma acusada, «no son genéricos y vagos»[107]. Por el contrario, exigen al ejecutivo que (i) «la aplicación del mecanismo permita el reparto de los recursos con equidad entre las instituciones de educación superior, esto es conforme al significado del término a lo largo de la ley, que garantice "la igualdad de oportunidades"» y (ii) «la aplicación del mecanismo facilite el fortalecimiento institucional, lo cual, en las "Bases del Plan Nacional de Desarrollo" y en la normatividad del sector educación (Decreto 1075 de 2015), ha sido entendido como la promoción de factores de alta calidad»[108]. A su juicio, «los parámetros de reglamentación pueden precisarse razonablemente a partir de los lineamientos políticos en materia de educación»[109], señaladas por el documento de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, en el cual el Gobierno nacional se comprometió con el «fortalecimiento de la educación superior pública».

En cuanto a la expresión «entre otros», la Procuradora General de la Nación sostuvo que «no se trata de una carta abierta para que por medio de la potestad reglamentaria se usurpen las facultades del legislativo, sino que debe entenderse como la voluntad del Congreso de la República de que se apliquen parámetros adicionales que estén contemplados en otras normas legales y que, por ello, sujetan al ejecutivo en el ejercicio de la atribución establecida en el artículo 189.11 de la Constitución»[111]. También resaltó que la disposición demandada hace parte de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y, por tanto, «que deben ser objeto de hermenéutica sistemática que incluya las políticas fijadas en los distintos documentos de planeación nacional».

Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Procuradora General de la Nación concluyó que el artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019 se ajusta a la Constitución Política, debido a que es «una disposición propia de los mecanismos de ejecución del plan nacional de desarrollo, que permite al ejecutivo, por intermedio del Ministerio de Educación, ejercer su potestad reglamentaria en el marco de parámetros determinables a partir del contenido de la ley, con el fin ordenar criterios técnicos y especializados requeridos para ejecutar la distribución de los recursos adicionales asignados a las instituciones públicas de educación superior»[113].

Decreto de pruebas

Con el fin de contar con mayores elementos de juicio, mediante auto de 24 de mayo de 2021, la magistrada sustanciadora ofició al Ministerio de Educación Nacional, para que aportara información en relación con (i) la financiación de las instituciones de educación superior públicas, (ii) el contenido y alcance del artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 y (iii) el impacto de los aportes de la Nación en la prestación del servicio de educación superior, por medio de las

IESP. El 3 de junio de 2021, el MEN presentó escrito por el cual respondió a las preguntas formuladas por la magistrada sustanciadora. La información aportada por el ministerio, en su respuesta al auto de pruebas, será presentada a lo largo de las consideraciones y, en especial, en el acápite «aportes económicos de la Nación a las Instituciones de Educación Superior públicas».

Intervención del demandante. El 16 de junio de 2021, el ciudadano Yefferson Mauricio Dueñas Gómez intervino para presentar «algunas consideraciones sobre el escrito allegado por el Ministerio de Educación Nacional en respuesta al auto de pruebas del 24 de mayo de 2021»[114]. Al respecto, afirmó que la Corte debe analizar «quién tiene la competencia para diseñar el procedimiento a seguir al momento de distribuir los recursos públicos entre las universidades oficiales», mas no si la metodología establecida por el MEN para distribuir los recursos se ajusta a los criterios de equidad y fortalecimiento institucional[115]. Así mismo, afirmó que el hecho de que el MEN hubiere discutido dicha metodología con las IESP «no elimina […] que tal labor [diseñar el procedimiento de distribución de los recursos] debe ser adelantada por el Congreso y no por el Ejecutivo»[116]. Por último, afirmó que la explicación del MEN «sobre qué entiende por "equidad" y "fortalecimiento institucional" confirma que son criterios tan vagos e imprecisos que, en últimas, no terminan siendo ningún límite a la actividad del ejecutivo».

CONSIDERACIONES

Competencia

De conformidad con lo expuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Política, esta Corporación es competente para decidir sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia, comoquiera que se dirige en contra de una norma contenida en una ley de la República.

Cuestiones previas

La Sala considera preciso analizar, a manera de cuestiones previas, dos asuntos planteados por algunos de los intervinientes. En primer lugar, la Sala responderá al cuestionamiento sobre la aptitud de la demanda y explicará por qué esta sí plantea argumentos aptos para constituir un auténtico cargo de inconstitucionalidad. En segundo lugar, la Sala atenderá el cuestionamiento relativo a la existencia de cosa juzgada constitucional y explicará por qué, en el asunto sub examine, no se ha operado este fenómeno y, por tanto, la Corte debe pronunciarse sobre el fondo del asunto.

Cuestionamiento sobre la aptitud de la demanda. La Sala advierte que la Universidad del Quindío manifestó que la demanda se sustenta en (i) razones que «no son claras [y que] obedecen a posiciones subjetivas sobre la interpretación [de la norma demandada]»[118], así como (ii) «en argumentos genéricos, […] puesto que lo que se traduce del escrito, es una inconformidad por considerarse que no fueron generadas unas disposiciones claras en una norma, pero no se precisa en qu[é] consisten las mismas»[119]. A su vez, la ANDJE solicitó a la Corte declararse inhibida por ineptitud de la demanda, porque (i) la Constitución Política no previó reserva de ley respecto de la distribución de recursos adicionales para las IESP, (ii) los criterios de equidad y fortalecimiento institucional no son vagos e indeterminados y (iii) la norma acusada no faculta al MEN para fijar nuevos criterios. Por tanto, a continuación, la Sala responderá a estos cuestionamientos y explicará por qué el cargo por el presunto desconocimiento de la reserva de ley es apto para que la Corte emita un pronunciamiento de

fondo.

Aptitud de la demanda. La Sala considera que la demanda sub examine es apta para emitir un pronunciamiento de fondo, porque, contrario a los sostenido por la Universidad del Quindío, presentó argumentos claros, específicos y pertinentes. De los escritos de demanda y de corrección se advierte con claridad que el demandante cuestiona la constitucionalidad del artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019 porque considera que existe reserva de ley respecto de la distribución de los recursos de la Nación entre las IESP. Por tanto, a su juicio, el legislador no puede facultar al ejecutivo para establecer los mecanismos de distribución de tales recursos y, además, fijar los criterios para tal fin.

Las razones que sustentan la pretendida inconstitucionalidad también son específicas y pertinentes. Lo primero, por cuanto el demandante confrontó la disposición demandada con las normas constitucionales presuntamente vulneradas (artículos 67, 150.23 y 365), así como con la jurisprudencia constitucional. Lo segundo, porque no fundamentó su pretensión de inexequibilidad en opiniones subjetivas, sino que sostuvo que dichas normas constitucionales instituyen, en general, la reserva legislativa respecto de los servicios públicos, como lo es la educación superior pública. En particular, con fundamento en la Sentencia C-926 de 2005, señaló que «el procedimiento para la redistribución de las transferencias a las universidades» y los criterios para ello «corresponde directamente al legislador». Ahora bien, la interpretación que el demandante hace de los criterios de «equidad» y «fortalecimiento institucional» pertenece al análisis de fondo que debe efectuar la Corte para determinar si tienen la capacidad normativa para entender satisfecha la reserva legislativa que, según el demandante, existe sobre el asunto sub judice.

Finalmente, la Sala considera que, lejos de explicar por qué la demanda no sería apta, la ANDJE presentó argumentos que corresponden al fondo del asunto que debe analizar la Corte, mas no presentó argumentos que pusieran en entredicho la aptitud de la demanda. De un lado, la existencia de reserva de ley sobre el asunto regulado por la norma demandada hace parte del concepto de violación formulado por el demandante, sin que la ANDJE demostrara que el ciudadano hizo una lectura irrazonable o meramente subjetiva de las normas constitucionales. Por el contrario, la entidad reconoció que existe reserva de ley sobre «los elementos esenciales del servicio público de educación»[120]. Luego, corresponde a la Corte determinar si, en efecto, existe reserva de ley respecto de los mecanismos de distribución de los recursos de la Nación destinados a las IESP.

De otro lado, la capacidad normativa de los criterios de equidad y fortalecimiento institucional también hace parte del debate constitucional propuesto por el demandante, sin que la ANDJE hubiere señalado una definición específica para estos criterios a efectos de la distribución de los recursos de la Nación entre las IESP. De tal suerte que, tampoco demostró que la interpretación del demandante fuera irrazonable, máxime cuando el ciudadano argumenta que la multiplicidad de significados de tales principios hace que sean incapaces de guiar el ejercicio de la potestad reglamentaria del ejecutivo. Por último, la ANDJE sostuvo que no es cierto que la expresión «entre otros» habilite al MEN para fijar criterios adicionales a los de equidad y fortalecimiento institucional, sino que autoriza al gobierno para «dar aplicación de los demás criterios establecidos previamente en el ordenamiento jurídico»[121]. Sin embargo, no identificó si quiera otro criterio, previsto legalmente, que guíe la distribución de recursos entre las IESP por parte del MEN. Luego, tampoco logró desvirtuar la aptitud de la demanda.

Cuestionamiento sobre la existencia de cosa juzgada constitucional. En su intervención, el grupo

de investigación La Educación al Derecho sostuvo que existe cosa juzgada material, porque, mediante la Sentencia C-926 de 2005, la Corte Constitucional declaró inexequible el artículo 84 de la Ley 812 de 2003. En su criterio, dicho artículo, al igual que el artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, «estableció criterios que no se encuentran precisados por el legislador y que pueden interferir en el ámbito interno de las universidades estatales, constituyéndose de esta manera en una injerencia indebida del Ministerio de Educación Nacional en la autonomía universitaria garantizada en la Constitución»[122].

Inexistencia de cosa juzgada constitucional. Contrario a lo sostenido por el interviniente, la Sala considera que en el asunto sub judice no se ha configurado el fenómeno de la cosa juzgada material. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que existe cosa juzgada cuando concurren tres elementos, a saber: «(i) identidad de objeto; (ii) identidad de causa petendi; y (iii) subsistencia del parámetro de constitucionalidad, esto es, que no exista un cambio de contexto o nuevas razones significativas que, de manera excepcional, hagan procedente la revisión»[123]. En particular, la cosa juzgada material se configura «cuando existen dos disposiciones formalmente distintas que, sin embargo, tienen el mismo contenido normativo».

En el asunto sub judice, la Sala considera que la Sentencia C-926 de 2005 constituye un precedente jurisprudencial importante para analizar la constitucionalidad del artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, pero no tiene reúne los requisitos para configurar cosa juzgada material para el presente caso. Mediante la referida sentencia, la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 84 (parcial) de la Ley 812 de 2003, por el cual el legislador había dispuesto un sistema de concertación con los rectores de las universidades públicas para la redistribución de máximo el 12% de los aportes de la Nación a las IESP, del total de los recursos a los que se refieren los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, «basada en indicadores de gestión».

Por su parte, el artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019 optó por facultar directamente, sin concertación alguna, al MEN para que establezca los mecanismos de distribución de la totalidad de los recursos asignados por la ley anual de presupuesto para el funcionamiento de todas las IESP (no solo las universidades públicas), según los criterios fijados en esta misma norma. Además, la expresión «entre otros», contenida en el aparte demandado, facultaría al MEN para fijar criterios adicionales a los previstos por la ley para distribuir los recursos públicos entre las IESP. Finalmente, la norma ahora demandada se refiere a la distribución de recursos de la Nación entre todas las IESP, mientras que la norma analizada mediante la Sentencia C-926 de 2005 se ocupaba solo de recursos debían ser distribuidos entre universidades públicas.

Problema jurídico y metodología

Problema jurídico. Corresponde a la Sala Plena resolver el siguiente problema jurídico ¿el legislador puede autorizar al Ministerio de Educación Nacional para establecer los mecanismos de distribución de los recursos adicionales a los que hace referencia el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, de acuerdo con los criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros, sin desconocer el principio de reserva de ley[125]?

Metodología. Para resolver el problema jurídico propuesto, la Sala reiterará su jurisprudencia sobre la cláusula general de competencia legislativa y el principio de reserva de ley, en particular, respecto de los servicios públicos y del servicio de educación. Posteriormente, la Sala identificará cuáles son los principales aportes de la Nación a la financiación de las instituciones de educación superior pública y analizará el contenido del artículo 183 de la Ley 1955 de 2019.

En seguida, la Sala analizará si existe reserva de ley sobre la materia objeto de la norma demandada y, en caso afirmativo, procederá a analizar si los criterios de «equidad» y «fortalecimiento institucional» satisfacen las exigencias del principio de reserva de ley.

Cláusula general de competencia legislativa y reserva de ley

Cláusula general de competencia legislativa. La Corte Constitucional ha explicado que la cláusula general de competencia legislativa «tiene su origen en la división tripartita del poder público en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, división consagrada en nuestro ordenamiento por el artículo 113 de la Constitución Política»[126]. En virtud de esta cláusula, «corresponde al Congreso de la República, como regla general, desarrollar la Constitución y dictar las leyes o normas con fuerza de ley, de conformidad con los artículos 114 y 150 CP»[127]. De tal suerte que, si la regulación de determinado asunto no ha sido asignada por la Constitución Política a una autoridad específica, «se debe entender, con base en la cláusula general de competencia, que se trata de una materia o un asunto que corresponde desarrollar primariamente al Legislador, lo cual no significa que la ley deba desarrollar íntegramente o agotar en el detalle toda la materia».

El principio de reserva de ley. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que el principio de reserva de ley «es una de las manifestaciones de los principios democrático y de separación de poderes»[129], «unido a la necesidad de que el derecho, además de ser legal, sea legítimo»[130]. En virtud de este principio, «ciertas materias deb[en] ser directamente reguladas por el legislador mediante la expedición de leyes, y no a través de regulaciones de menor jerarquía como lo son los reglamentos expedidos por el Gobierno Nacional»[131]. De manera que «el Legislador no puede dejar de adoptar las decisiones básicas que el Constituyente le ha confiado, ni el instrumento a través del cual se reglamenta puede adoptar las decisiones que sean propias del ámbito del Legislador»[132]. Por tanto, «las materias objeto de reserva de ley no pueden ser "deslegalizadas", esto es, el legislador no puede delegar al Ejecutivo que regule esa materia mediante reglamento, en desarrollo del artículo 189.11 de la Constitución».

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que el principio de reserva de ley tiene distintas manifestaciones. En efecto, la Corte ha distinguido entre la reserva ordinaria de ley y la reserva especial de ley[134], «según el trámite de adopción de la ley correspondiente»[135]. Así, si la Constitución Política sometió determinado asunto a reserva de ley, pero no indicó que debiera ser objeto de una ley especial, dicho asunto está dentro de la reserva ordinaria de ley, por cuanto puede ser regulado mediante una ley ordinaria[136]. A su vez, si la Constitución Política dispuso que cierta materia debe ser regulada mediante una ley especial, por ejemplo, orgánica o estatutaria, dicha materia está cobijada por la reserva especial de ley.

Además, la Corte ha sostenido que existe reserva de ley estricta en aquellos casos para los cuales la Constitución prohibió la posibilidad de habilitar al presidente de la República para legislar de manera extraordinaria[138]. Contrario sensu, de los asuntos que tienen reserva de ley, pero sobre los que no recae la prohibición de delegación legislativa al ejecutivo, se predica la reserva de ley simple. El artículo 150.10 de la Constitución Política dispone que es competencia del Congreso de la República habilitar al presidente de la República para «expedir normas con fuerza de ley». Sin embargo, estas facultades legislativas extraordinarias no pueden ser otorgadas para decretar impuestos ni para expedir códigos, leyes estatutarias, orgánicas o marco. En consecuencia, la reserva especial de ley es siempre estricta y la reserva ordinaria de ley es, por regla general, simple; salvo en casos específicos señalados por el Constitución.

Así las cosas, aunque la preferencia por el debate democrático está presente en todos los escenarios de reserva de ley, tiene mayor relevancia en los casos de reserva estricta de ley. Esto, por cuanto la regulación debe ser expedida directamente por el Congreso de la República. Por el contrario, en los asuntos de reserva simple de ley, el debate democrático no tiene lugar en el momento mismo de la regulación, sino cuando el Congreso de la República faculta, temporalmente y de manera precisa, al presidente de la República para que, en ejercicio de funciones legislativas extraordinarias, regule el asunto que le fue encomendado.

Ahora bien, el principio de reserva de ley no excluye, per se, el ejercicio de la función reglamentaria del Gobierno Nacional[140]. Sin embargo, «[e]l poder reglamentario es un poder para desarrollar la Ley, no para reemplazar al Legislador»[141]. La Corte ha reconocido que «en muchos casos, la naturaleza misma de las materias objeto de regulación no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias a efectos de permitir su cumplida ejecución y que, en tales casos el contenido de la reserva está referido al núcleo esencial de la materia reservada, de tal manera que el reglamento se limite a desarrollar, complementar y precisar lo que ya ha sido de manera expresa contemplado en la ley».

En todo caso, lo relevante es que el legislador regule «directamente el núcleo de las materias reservadas, el objeto propio de la reserva, sin perjuicio de la posterior especificación que, en ciertos supuestos, se deje a la actuación administrativa»[143]. De lo contrario, el legislador «estaría delegando en el Gobierno Nacional lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley»[144]. Por consiguiente, «todos los preceptos constitucionales en los que existe reserva de ley imponen la obligación que los aspectos principales, centrales y esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos (regulados) en una norma de rango legal»[145]; y, en algunos casos, deben ser regulados mediante una ley especial.

Diferencia entre la cláusula general de competencia y la reserva de ley. El ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del ejecutivo supone siempre la existencia de una norma legal objeto de reglamentación. Sin embargo, cuando «determinada temática corresponda primariamente al Legislador, en virtud de la cláusula general de competencia legislativa, […] [la] ley no tiene que desarrollar integralmente la materia»[146]. En este evento, basta con que el legislador «delimit[e] el tema y permit[a] su concreción por medio de reglamentos administrativos»[147]. Por el contrario, «si se trata de una materia que tiene reserva legal, entonces existe una mayor exigencia de regulación para el Legislador»[148] y la potestad reglamentaria debe ejercerse de manera completamente subordinada y subsidiaria a la ley».

Reserva de ley en servicios públicos. De manera expresa, la Constitución Política previó que es competencia del Congreso de la República «[e]xpedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos»[150], así mismo dispuso que «[l]os servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley»[151]. Con fundamento en estas normas constitucionales, la Corte ha sostenido que «la competencia para definir el régimen jurídico de los servicios públicos […] [corresponde] a la Rama Legislativa del Poder Público, es decir, al Congreso de la República».

La existencia de la reserva de ley en materia de servicios públicos «busca que el régimen de los servicios públicos sea el resultado de un proceso de deliberación pluralista, público, abierto a la participación de todos y responsable ante las personas que sean usuarios de dichos servicios»[153]. Al respecto, la Corte ha explicado que la reserva de ley en este ámbito «obedece a la importancia que ellos revisten dentro de la forma de Estado Social de Derecho»[154] y a que el «acceso a ellos es necesario para que las personas puedan gozar efectivamente de sus

derechos»[155]. En consecuencia, «el legislador, en ejercicio de su competencia constitucional, debe señalar al menos los criterios, los parámetros y las bases de la regulación, en una norma de la jerarquía de Ley previa o anterior a la que se juzga, con base en los cuales el Presidente de la República puede ejercer la potestad reglamentaria establecida en el Art. 189, Num. 11, de la Constitución, respetando tanto el contenido de la ley reglamentada como el de las demás leyes».

En este sentido, la Corte ha sostenido que el régimen jurídico de los servicios públicos «se compone de aquellos elementos básicos "que por su naturaleza corresponden a una decisión esencialmente política, es decir, que guardan estrecha relación con la configuración y delimitación del derecho prestacional" y […] de las actividades que la Constitución o las leyes prevén para garantizarlo»[157]. Así, a modo ilustrativo, la Corte ha sostenido que la Constitución Política confió al legislador «la misión de formular las normas básicas relativas a: la naturaleza, extensión y cobertura del servicio, su carácter de esencial o no, los sujetos encargados de su prestación, las condiciones para asegurar la regularidad, permanencia, constancia, calidad y eficiencia en su prestación, las relaciones con los usuarios, en lo que atañe a sus deberes, derechos, al régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas que presten el servicio, el régimen tarifario, y la manera como el Estado ejerce el control, la inspección y la vigilancia para asegurar su prestación eficiente».

Ahora bien, la Corte ha advertido que «el Presidente de la República también participa en la configuración de algunos aspectos relativos a la prestación de los servicios públicos»[159]. Esto lo hace en ejercicio de «la potestad reglamentaria sobre las leyes que en materia de servicios públicos expida el legislador (C.P. art. 189-11)»[160] y, además, «tiene a su cargo las funciones específicas como la de "Ejercer la inspección y vigilancia de la prestación de los servicios públicos" (C.P. art. 189-22 y 370), y de "señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios" (C.P. art. 370)»[161]. Competencias que el Presidente de la República debe ejercer de conformidad con «los mandatos constitucionales en esta materia y a las disposiciones normativas que establezca el legislador».

Esta Corte, así como el Consejo de Estado, han sostenido que «la reserva legal en materia de servicios públicos es altamente "flexible" y menos estricta que otro tipo de reservas (v. gr., reserva de ley en derechos fundamentales)»[163]. Esta flexibilidad del principio de reserva de ley tiene fundamento en el hecho de que la Constitución Política «trazó algunos lineamientos estructurales, [pero] no definió integralmente el régimen jurídico de los servicios públicos, ni la forma específica de intervención del Estado en ese sector económico»[164]. En consecuencia, «al momento de desarrollar el régimen de los servicios públicos, el legislador puede emplear "fórmulas de desarrollo legal amplias"»[165]. Esto, «con el objeto de que el Presidente o las autoridades administrativas tengan un margen de actuación amplio y suficiente para el diseño específico de "los elementos puntuales, técnicos y cambiantes" del régimen de prestación y operación de estos servicios».

Reserva de ley en educación. La jurisprudencia constitucional ha concluido 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»[167]. En efecto, la Constitución Política califica a la educación como «un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social»[168]. En este sentido, la Corte ha concluido que, «[e]n su calidad de servicio público, la educación está sujeta al

régimen constitucional de los servicios públicos en general […], lo mismo que al régimen específico de prestación que fije la ley»[169]. En consecuencia, corresponde al Congreso de la República «la regulación general de la educación».

De igual forma, esta Corte precisó que «el ejercicio de la potestad reglamentaria y de la facultad de inspección y vigilancia, […] sólo implica el control del cumplimiento de la ley»[171] y, por tanto, debe ejercerse «con fundamento en los criterios y parámetros definidos previamente por el legislador»[172]. En consecuencia, «el desarrollo de los postulados constitucionales en materia educativa corresponde al legislador, al paso que la inspección y vigilancia de la enseñanza se ejerce por el presidente de la República "conforme a la ley"»[173]. En virtud de la potestad reglamentaria, prevista por el artículo 189.11 de la Constitución Política, el presidente de la República «se encuentra facultado para expedir los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes que rijan en materia de educación».

En este sentido, «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»[175]. Por el contrario, la reserva de ley en materia educativa exige que el legislador señale «al menos los criterios, los parámetros y las bases de la regulación, en una norma de jerarquía de Ley, con base en los cuales el Presidente de la República puede ejercer la potestad reglamentaria»[176]. Así las cosas, «el fenómeno de la deslegalización se puede producir, bien por una decisión expresa del legislador, ora por una regulación tan ambigua o insuficiente que, en la práctica, termine delegando en el ejecutivo la definición de los temas que corresponde regular a la ley».

En relación con la prestación del servicio de educación superior por parte de universidades públicas, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el principio de reserva de ley y la garantía institucional de la autonomía universitaria están relacionadas[178]. En la Sentencia C-162 de 2008 la Corte reconoció dicha relación, pero sostuvo que esta «no significa que la garantía institucional equivalga a una reserva de ley»[179]. Posteriormente, en la Sentencia C-507 de 2008, la Corte sostuvo que la remisión expresa a la ley, contenida en el artículo 69 constitucional, «supone que cualquier intromisión, modulación o limitación sustantiva a la autonomía universitaria debe tener origen preciso y específico en una ley»[180]. Por tanto, no es admisible «que sean las autoridades administrativas las que, en ejercicio de la potestad reglamentaria, terminen limitando sustancialmente la autonomía universitaria».

Como consecuencia de la anterior aproximación, en la Sentencia C-926 de 2005, la Corte concluyó que era contrario a la Constitución Política y, en particular, al principio de reserva de ley y a la autonomía universitaria que el legislador autorizara al ejecutivo para concertar con los rectores de las universidades los criterios y el procedimiento para redistribuir un porcentaje de los recursos que la Nación transfiere a las universidades oficiales, en virtud de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992. De un lado, porque los procedimientos y criterios «para la redistribución de las transferencias a las universidades […] es un asunto que corresponde directamente al legislador». De otro lado, debido a que «cualquier injerencia sustancial en la administración de las rentas propias de las universidades debe provenir del legislador y ajustarse a los principios constitucionales que garantizan el respeto a la autonomía universitaria»[182]. Sin embargo, la Corte sostuvo que «el legislador puede intervenir en esta decisión, siempre y cuando respete la garantía de la autonomía universitaria»[183], por el contrario, no puede «asign[ar] al

gobierno la función de intervenir en la destinación de tales rentas».

Aportes económicos de la Nación a las Instituciones de Educación Superior públicas

Tipos de Instituciones de Educación Superior públicas. En términos generales, las IESP se clasifican en universidades e instituciones técnicas profesionales, tecnológicas y universitarias (ITTU)[185]. Mientras las primeras son entes autónomos, las segundas son establecimientos públicos[186], adscritas al MEN[187], pero ambas pueden ser del orden nacional o territorial[188]. Así, el ámbito de autonomía de cada IESP depende de si es ente universitario o ITTU[189]. Esta diferenciación, junto con el carácter nacional o territorial, determina las fuentes de financiamiento de cada IESP.

Ingresos y patrimonio de las instituciones de educación superior públicas. De conformidad con el artículo 85 de la Ley 30 de 1992, los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales de educación superior están constituidos por: (i) «[l]as partidas que se le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal»; (ii) «[l]os bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente, así como sus frutos y rendimientos; (iv) «[l]as rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos» y (iv) «[l]os bienes que como personas jurídicas adquieran a cualquier título». Como lo informó el MEN en la respuesta a las pruebas solicitadas en el presente proceso de constitucionalidad, «[l]a Nación transfiere anualmente recursos para funcionamiento e inversión tanto a las Universidades Públicas como a las Instituciones Técnicas, Tecnológicas y Universitarias (ITTU) públicas»[190]. Para resolver el asunto sub examine es pertinente detenerse en la primera fuente prevista por el artículo 85 de la Ley 30 de 1992, que corresponde a los aportes de la Nación al financiamiento de las IESP, por medio de la asignación de partidas dentro del presupuesto nacional.

Aportes de la Nación al financiamiento de las universidades públicas. Los aportes de la Nación al financiamiento de las universidades oficiales pueden dividirse en aquellos que conforman la «base presupuestal» y los recursos adicionales. Los primeros corresponden a los ordenados por el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y los segundos a aportes que son dispuestos por el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, así como por otras disposiciones legales. En virtud del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, «las 33 universidades públicas del orden nacional, departamental y municipal reciben recursos recurrentes de la Nación para funcionamiento, los cuales constituyen la llamada "base presupuestal" […] [y] quince (15) universidades públicas del orden nacional reciben anualmente recursos para inversión»[191].

En relación con los recursos a los que se refiere el artículo 86 para funcionamiento, el MEN informó que «gestiona la transferencia de estos a cada universidad, conforme a la apropiación disponible asignada en el Presupuesto General de la Nación al comienzo de cada vigencia fiscal»[192]. Por su parte, los recursos de inversión del artículo 86 para las 15 universidades del orden nacional son «asigna[dos] directamente mediante el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación»[193]. En ninguno de estos escenarios, se requiere una metodología en particular para la distribución de los aportes de la Nación entre las universidades oficiales, porque «el recurso asignado a cada universidad es equivalente al valor transferido en el año anterior indexado de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)».

Por su parte, el artículo 87 de la Ley 30 de 1992 dispuso «recursos adicionales para funcionamiento, sujetos al crecimiento de la economía y asignados a las universidades públicas

en razón al mejoramiento de su calidad y según sus resultados en materia de formación, investigación, bienestar y extensión»[195]. En cuanto a estos recursos, el MEN explicó que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público «estima y apropia anualmente en el presupuesto del MEN el total de recursos a distribuir por este concepto»[196]. Posteriormente, «[l]os recursos apropiados son distribuidos entre las universidades de acuerdo con la metodología que fue desarrollada en conjunto con el Sistema de Universidades Estatales (SUE) y socializada en el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU)»[197]. Por último, «[e]stos recursos se transfieren mediante un único giro previa expedición del acto administrativo correspondiente».

De igual forma, existen otras fuentes normativas que sirven, en la actualidad[199], como fundamento para que la Nación efectúe aportes adicionales a la base presupuestal de las universidades públicas. Así, «en virtud de lo establecido en la Ley 1371 de 2009, la Nación concurre con recursos para el pago del pasivo pensional de las universidades estatales del orden nacional que con anterioridad al 23 de diciembre de 1993 tenían a su cargo el reconocimiento y pago de pensiones directamente o a través de una caja con o sin personería jurídica, en los términos de la citada Ley»[200]. Al respecto, el Ministerio de Educación Nacional informó que «Nación concurre con recursos para el pasivo pensional de seis (6) universidades públicas de orden nacional, recursos que son apropiados en el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional».

La Ley 1697 de 2013 creó la estampilla «Pro Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales de Colombia». Esta estampilla es una «contribución parafiscal con destinación específica para el fortalecimiento de las universidades estatales y que será administrada directamente por el ente autónomo en cuyo favor se impone el tributo»[202]. Esta misma ley dispuso la manera en la que se distribuirían los recursos recaudados por esta contribución y creó el Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia, para recaudar y administrar tales recursos[203]. En cuanto al mecanismo de distribución, el artículo 3° previó que, durante los primeros 5 años de vigencia de la ley, «el 70% del recaudo se transferirá a la Universidad Nacional de Colombia y el 30% restante a las demás universidades estatales del país» y, a partir del 6° año «el 30% de lo recaudado se transferirá a la Universidad Nacional de Colombia y el 70% a las demás universidades estatales del país».

Así mismo, el legislador otorgó al MEN la dirección y administración del Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia[204] y ordenó que «[l]os recursos transferidos a las universidades estatales, exceptuando la Universidad Nacional de Colombia, se asignarán mediante resolución del Ministerio de Educación Nacional». A su vez, dispuso que «[d]icha asignación se har[ía] de acuerdo con el número de graduados por nivel de formación del año» y, para tal fin, fijó los valores con los cuales debe efectuarse la ponderación de cada graduado según el nivel académico al que corresponda.

Aportes de la Nación al financiamiento de las ITTU. La manera en que la Nación contribuye económicamente al financiamiento de las ITTU depende de si se trata de instituciones del orden nacional o territorial y de si la norma que las creó comprometió a la Nación en su financiamiento. Al respecto, el MEN informó que, «[d]e las 30 ITTU públicas, cinco (5) son de orden nacional y tienen asignados recursos del Presupuesto General de la Nación para funcionamiento e inversión»[205]. A su vez, «13 ITTU son descentralizadas de orden territorial y en el marco de sus procesos de descentralización, reciben anualmente recursos de la Nación para funcionamiento a través del MEN (Decreto 1052 de 2006 para 11 ITTU (sic) y Ley 37 de 1987 – Aportes Conservatorio del Tolima)»[206]. Por último, el ministerio indicó que «[l]as 12 ITTU

restantes son de orden territorial, cuya norma de creación no vincula a la Nación en su financiación y no venían recibiendo partidas presupuestales recurrentes a través del MEN».

Contenido del artículo 183 de la Ley 1955 de 2019

Origen del artículo 183 de la Ley 1955 de 2019. El Ministerio de Educación Nacional informó, tanto en su intervención como en la respuesta al auto de pruebas, que el artículo 183 del Plan Nacional de Desarrollo corresponde a la materialización de los compromisos adquiridos por el Gobierno nacional con «con rectores, estudiantes y profesores», en 2018[208]. De allí que, «una parte importante de las iniciativas de política pública planteadas para la asignación de recursos adicionales a la educación superior pública en el gobierno que transcurre, fueron discutidas y pactadas en mesas de trabajo adelantadas por el ejecutivo con actores del sistema de educación superior, y formalizadas al nivel de acuerdo, durante octubre y diciembre de 2018».

Objeto del artículo 183 de la Ley 1955 de 2019. El artículo 183 del Plan Nacional de Desarrollo tiene por objeto disponer recursos adicionales en el presupuesto general de la Nación, «para el fortalecimiento de los presupuestos de funcionamiento e inversión de todas las IES públicas del país»[210]. Así, previó que en la ley anual de presupuesto se «asignará a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública un incremento del IPC más 4 [4,5 y 4,65] puntos a los recursos de transferencia ordinaria [para el 2020, 2021 y 2022, respectivamente]». En tales términos, el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 autoriza el gasto público en favor de la prestación del servicio público de educación superior. Así, esta norma se enmarca en lo dispuesto por el artículo 346 de la Constitución Política[211], en virtud del cual «[e]n la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda […] a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo».

El MEN explicó que los aportes adicionales dispuestos por el artículo 183 están destinados a:

Incrementar «los recursos de funcionamiento adicionales a la base [presupuestal]» de «las 33 universidades públicas (17 de orden nacional y 16 de orden territorial) y 18 ITTU que incluyen a las 5 que son de orden nacional y a las 13 que son descentralizadas y que en el marco de sus procesos de descentralización reciben recursos del PGN recurrentes para funcionamiento, a través del MEN»[212]. Estos recursos son adicionales al IPC causado cada año y están «distribuidos en el cuatrienio de la siguiente manera: tres punto cinco (3.5) puntos porcentuales en 2019, cuatro puntos (4.0) porcentuales en 2020, cuatro punto cinco (4.5) puntos porcentuales en 2021 y cuatro punto sesenta y cinco (4.65) puntos porcentuales en el año 2022».

Asignar «[r]ecursos de inversión con cargo al Presupuesto Nacional, destinados a pago de pasivos y a la financiación de proyectos de inversión»[214]. Estos recursos benefician a «las 63 IES públicas, es decir, las 33 universidades y las 30 ITTU públicas».

Disponer «[r]ecursos para fortalecer los presupuestos de funcionamiento de las Instituciones Técnico Profesionales, Tecnológicas y Universitarias – ITTU de orden territorial y cuya norma de creación no vincula a la Nación en su financiación o que no cuentan con partidas presupuestales apropiadas a través del Ministerio de Educación Nacional»[216]. Estos recursos benefician a «las 12 ITTU de orden territorial cuya norma de creación no vincula a la Nación en su financiación y no venían recibiendo partidas presupuestales recurrentes a través del MEN».

Distribución de los recursos adicionales a los que se refiere el artículo 183 de la Ley 1955 de

2019. El Ministerio de Educación Nacional informó que las metodologías para la distribución de los recursos adicionales, previstos por el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, en cada uno de sus componentes, «ha[n] sido previamente discutida y socializada con las instituciones»[218]. En términos generales, tales metodologías «incorporan, en su definición conceptual, modelos que valoran la gestión y el desempeño de las instituciones en diferentes componentes y dimensiones relacionadas con sus actividades misionales y que reconocen la heterogeneidad institucional».

En cuanto a la distribución de los recursos adicionales destinados a incrementar los presupuestos de funcionamiento, el Ministerio de Educación Nacional explicó que tiene dos componentes. El primero se asigna «de manera proporcional, según la participación de cada universidad en el total de recursos de artículo 86 de Ley 30 para funcionamiento girados en el año inmediatamente anterior»[220]. El segundo componente, corresponde a los recursos restantes y son distribuidos «con base en un índice sintético». Esta herramienta agrupa diferentes indicadores que «permiten valorar la situación financiera y presupuestal de las IES, así como la gestión y el desempeño de estas»[221]. El MEN explicó que los indicadores incorporados en el índice sintético comprenden los componentes de (i) bienestar, permanencia y pertinencia; (ii) «matrícula, acceso y regionalización; (iii) «oferta de formación de alto nivel y caracterización de la planta docente» y (iv) «indicadores de logro y condiciones de calidad»[222]. Asimismo, responde a las dimensiones de: (i) «gestión institucional, aporte de las IES al sistema»; (ii) «equidad interinstitucional» y (iii) «equidad en el acceso»[223]. La estimación de los indicadores se efectúa «a partir de la información disponible en los sistemas de información oficiales del sector»[224] y «de fuentes secundarias como las bases de datos que proporciona el ICFES […] y Minciencias».

El Ministerio de Educación Nacional informó que los recursos adicionales destinados al «pago de pasivos y a la financiación de proyectos de inversión» corresponden en total a «$1,35 billones adicionales para los cuatro años de gobierno, de los cuales $850.000 millones están destinados a proyectos de inversión que promuevan el mejoramiento de la calidad de las instituciones públicas y $500.000 millones están destinados a pago de pasivos, en el marco de los acuerdos celebrados en 2018 con estudiantes, profesores y rectores de instituciones públicas»[226]. Sobre el particular, el MEN indicó que «[l]os aumentos a la base presupuestal para el 2019, ascendieron a cerca de $107.530 millones y como su nombre lo indica, a partir de esa vigencia harán parte del presupuesto para funcionamiento recurrente de las universidades».

Para la distribución de los recursos destinados a proyectos de inversión, el MEN «define inicialmente un porcentaje de participación para las universidades y las ITTU en el total de los recursos a distribuir. Al interior de cada grupo (universidades e ITTU) la distribución se realiza con base en un índice sintético construido a partir de indicadores que permiten valorar la gestión y el desempeño de las instituciones»[227]. El MEN explicó que la metodología para la construcción de este índice sintético «es la misma utilizada en el caso de los recursos de funcionamiento adicionales a la base»[228]. Es decir, los comprende indicadores que responden a los componentes y dimensiones señaladas en el f.j. 88.

A su vez, para la distribución de los recursos destinados al pago de pasivos, el MEN «define inicialmente un porcentaje de participación para las universidades y las ITTU en el total de los recursos a distribuir. Al interior de cada grupo (universidades e ITTU) la distribución se realiza con base en un índice sintético construido a partir de indicadores que permiten valorar la situación financiera y presupuestal de las IES, así como la gestión y el desempeño de estas»[229]. Además de los componentes y dimensiones indicadas en el f.j. 88, este índice

sintético también tiene en cuenta indicadores que valoran (i) la «situación financiera», (ii) la «situación presupuestal» y (iii) el «impacto de los recursos asignados en vigencias anteriores»[230]. Estos indicadores «son estimados a partir de la información disponible en los sistemas de información oficiales del sector y de fuentes de información como el CHIP de la Contaduría General de la Nación y otras herramientas dispuestas por el Ministerio de Educación Nacional para el reporte de información financiera y presupuestal de las IES públicas».

Los recursos para fortalecer los presupuestos de funcionamiento de ITTU «de orden territorial y cuya norma de creación no vincula a la Nación en su financiación o que no cuentan con partidas presupuestales apropiadas a través del Ministerio de Educación Nacional»[232], son distribuidos por el MEN «con base en un índice sintético construido a partir de indicadores que permiten valorar la gestión y el desempeño de las instituciones, así como su situación financiera y presupuestal»[233]. Así, además de los componentes y las dimensiones expuestos en el f.j. 88, este índice sintético incorpora indicadores financieros que valoran (i) la «situación financiera» y (ii) la «situación presupuestal»[234]. Los indicadores son estimados a partir de la información disponible en los sistemas de información oficiales del sector y «de fuentes de información como el CHIP de la Contaduría General de la Nación y otras herramientas dispuestas por el Ministerio de Educación Nacional para el reporte de información financiera y presupuestal de las IES públicas».

Por último, resulta relevante tener en consideración, a manera ilustrativa, la representatividad en la vigencia 2020 de los recursos adicionales dispuestos por el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, como aportes de la Nación al financiamiento de las IESP. Para el 2020, fueron asignados $131.100 millones para los aumentos a la base presupuestal de las universidades públicas. De igual forma, con fundamento en dicho artículo, en la vigencia 2020, «los recursos adicionales que fueron destinados a inversión ascendieron a cerca de $266.000 millones»[236] y representaron «un 59.32% de los recursos a destinar por parte (sic) de las instituciones».

En cuanto a los recursos adicionales para el funcionamiento de las ITTU, el MEN indicó que, conforme a lo previsto en el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, se destinaron $3.927 millones al aumento de la base presupuestal y $16.86 millones al fortalecimiento del funcionamiento[238]. A su vez, para 2020, los recursos adicionales, con fundamento en el referido artículo 183, «fueron destinados a inversión ascendieron a la suma de $84.000 millones»[239]. De tal suerte que en la vigencia 2020 «los recursos adicionales de inversión, previstos en el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 representaron un 84.89% de los recursos a destinar por parte de las instituciones».

Finalmente, el MEN informó que «[e]n cumplimiento a los acuerdos suscritos en 2018 con estudiantes, profesores y rectores de las instituciones públicas, actualmente el MEN viene avanzando en el proceso de giro de los recursos adicionales dispuestos desde el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 (PND)»[241]. Así, «en su totalidad, los recursos dispuestos en el marco del precitado artículo, fueron apropiados en el presupuesto del MEN, de acuerdo con lo establecido en la Ley 2063 del 28 de noviembre de 2020 por la cual se decretó el “presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero a 31 de diciembre de 2021”, y de acuerdo con el Decreto 1805 del 31 de diciembre de 2020 por el cual se liquidó el Presupuesto General de la Nación para la vigencia 2021». En cuanto al proceso de «distribución, asignación y transferencia» de dichos recursos a las IESP, el MEN indicó lo siguiente:

a. Incrementos de los recursos de funcionamiento adicionales a la base (IPC art. 86). De

acuerdo con lo establecido en el artículo 183 del PND, para 2021 fueron asignados cuatro punto cinco (4.5) puntos porcentuales adicionales al IPC para el fortalecimiento de la base presupuestal. El monto de estos recursos ascendió a cerca de $162.382 millones, recursos que fueron girados en su totalidad el mes de marzo.

b. Recursos de inversión con cargo al Presupuesto Nacional, destinados a pago de pasivos y a la financiación de proyectos de inversión. Para la vigencia 2021 fueron apropiados $350.000 millones así: $100.000 millones para pago de pasivos y $250.000 millones para proyectos de inversión. A la fecha, estos recursos se encuentran en proceso de distribución a partir de las metodologías definidas para tal fin y serán girados en su totalidad en julio.
c. Recursos para fortalecer los presupuestos de funcionamiento de las Instituciones Técnico Profesionales, Tecnológicas y Universitarias – ITTU de orden territorial y cuya norma de creación no vincula a la Nación en su financiación o que no cuentan con partidas presupuestales apropiadas a través del Ministerio de Educación Nacional. En 2021 fueron apropiados cerca de $17.918 millones, recursos que fueron distribuidos entre las 12 ITTU beneficiadas, a partir de la metodología definidas para tal fin, y fueron girados en su totalidad en marzo.

Ubicación de la disposición demandada dentro del Plan Nacional de Desarrollo. De conformidad con el artículo 3 de la Ley 1955 de 2019, «[e]l Plan Nacional de Desarrollo está compuesto por objetivos de política pública denominados pactos». En total contiene tres pactos estructurales: legalidad, emprendimiento y equidad. El artículo 183 contiene una medida instrumental, ubicado en el capítulo II, titulado «mecanismos de ejecución del plan». A su vez, se encuentra en la sección III «Pacto por la equidad: Política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados» y en la subsección 1, denominada «equidad en la educación».

Documento de las Bases de Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. El artículo 2 de la Ley 1955 de 2019 dispone que «[e]l documento denominado “Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018 - 2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en el trámite legislativo, es parte integral del Plan Nacional de Desarrollo, y se incorpora a la presente Ley como un anexo»[243]. En relación con las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, la Corte ha sostenido que en este «**instrumento se traza una ruta: legalidad y emprendimiento para el logro de la equidad»**[244] **y, además, desagrega «las estrategias de cada uno de los pactos y desarrolla sus contenidos específicos en perspectiva de la consecución de los objetivos generales».**

La Corte ha explicado que el documento de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (en adelante, las bases del PND) «el Gobierno Nacional explica –in extenso– el contenido de los pactos estructurales y transversales» y, en particular, «precisa que cada pacto se compone de varias líneas o materias que, a su vez, están sustentadas en una serie de objetivos y estrategias concretas para la consecución de las metas trazadas en el plan»[246]. Así, el documento de las bases del PND han sido de gran utilidad para que la Corte efectúe el control de constitucionalidad de las leyes de los planes nacionales de desarrollo. La Corte ha acudido a este documento en reiteradas oportunidades para evaluar si determinada disposición de la ley del PND es respetuosa del principio de unidad de materia[247]. De igual forma, las bases del PND son de utilidad para «verificar las razones constitucionales que subyacen» a determinada disposición de la ley del Plan Nacional de Desarrollo y, así, identificar con claridad su finalidad.

Pacto por la equidad: política social moderna concentrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados. El pacto por la equidad es el «resultado final» del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022[249]. Este pacto tiene como finalidad alcanzar «la igualdad de oportunidades para todos, por medio de una política social moderna orientada a lograr la inclusión social y la inclusión productiva de los colombianos, y que se centra en las familias como los principales vehículos para la construcción de lazos de solidaridad y de tejido social»[250]. De acuerdo con las Bases del PND, este pacto «tiene como gran objetivo una Colombia con más bienestar, con menos desigualdad de resultados y con mayor equidad de oportunidades»[251]. Mayor equidad de oportunidades, en el marco del PND, se entiende «como el avance hacia una Colombia incluyente y con más oportunidades a través de la reducción de la pobreza monetaria y multidimensional, la nivelación del terreno de juego y el Principio de la no discriminación»[252]. A su vez, «[la] equidad de oportunidades implica remover las barreras que impiden el acceso a la educación» y a otros servicios sociales «independientemente de su origen y de sus circunstancias, como la localización geográfica, pertenencia étnica, sexo, condición de discapacidad, edad, entre otras».

Línea educación de calidad. El pacto por la equidad comprende varias líneas, dentro de las cuales se encuentra la línea «educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos»[254], que plantea «una apuesta decidida por la educación superior incluyente para la población pobre y vulnerable de Colombia»[255]. Esta línea reconoce que «[l]a educación es la herramienta más poderosa para promover la movilidad social y para la construcción de equidad»[256]. En cuanto a la educación superior, busca avanzar en brindar más oportunidades de acceso a una educación de calidad, con un énfasis en las poblaciones vulnerables, contribuyendo al logro de la equidad y la movilidad social».

De allí que una de sus prioridades sea «el fortalecimiento de la educación pública, a través de nuevos recursos para inversión y funcionamiento, la implementación de un esquema de gratuidad gradual, y de propuestas para avanzar en la desconcentración de la oferta y llegar a zonas y regiones apartadas, la promoción de la educación virtual, el fortalecimiento del sistema de aseguramiento de la calidad y la formación de capital humano de alto nivel»[258].

Objetivo número cinco. El pacto por la equidad también contempla varios objetivos. Para el asunto sub examine, resulta relevante el objetivo número cinco (5), denominado «apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad»[259]. Este objetivo responde a la necesidad de avanzar «hacia una mayor equidad en las oportunidades de acceso a la educación superior de calidad»[260]. Para lograrlo, el Ministerio de Educación Nacional se propuso «fortalecer la educación superior pública, revisar los esquemas de financiación de la educación superior, incrementar el número de beneficiarios de acceso a la educación superior con un énfasis en equidad, construir nuevas rutas de excelencia y fortalecer las ya existentes, contribuir al cierre de brechas regionales y urbano-rurales, fomentar la educación virtual, fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad y formar capital humano de alto nivel».

En el documento de las Bases del PND se previeron ocho «apuestas» o puntos específicos para impulsar la educación superior incluyente y de calidad, a saber: (i) fortalecimiento de la educación superior pública, (ii) financiación de la educación superior, (iii) gradualidad en la gratuidad en el acceso a la educación superior para población vulnerable, (iv) reconocimiento de la excelencia académica, (v) cierre de brechas regionales y urbano-rurales, (vi) educación virtual, (vii) fortalecimiento del sistema de aseguramiento de la calidad y (viii) formación de capital humano de alto nivel. Cada uno de estos puntos está explicado con claridad en las Bases del

PND 2018-2022. Sin embargo, la Sala considera importante destacar los siguientes aspectos.

Para el «fortalecimiento de la educación superior pública», el Gobierno nacional «asignará a las IES públicas recursos adicionales al incremento del IPC y recursos adicionales de inversión bajo una senda de sostenibilidad y responsabilidad fiscal»[262]. De esta manera, el Gobierno nacional busca que el «subsistema de educación superior [esté] en una trayectoria incremental de alta calidad»[263]. Para lograrlo, «es fundamental que los recursos adicionales al funcionamiento y a la inversión sean destinados hacia los factores de alta calidad (cualificación docente, bienestar y permanencia de los estudiantes, fortalecimiento de infraestructura tecnológica y dotación, proyectos de regionalización, diseño y adecuación de nueva oferta académica y proyectos de investigación) con una gestión transparente a nivel institucional que promueva, en el marco de la autonomía, la adopción de prácticas de buen gobierno y gestión en los procesos de toma de decisiones y ambiente de control interno, y con una rendición de cuentas permanente frente a la ciudadanía».

De igual forma, contempla el fortalecimiento de «la estructura de los mecanismos de financiación» de la educación superior, tanto de la oferta como de la demanda[265]. Asimismo, las Bases del PND destacan la importancia de «[g]arantizar el acceso y permanencia de estudiantes vulnerables socioeconómicamente a Instituciones de Educación Superior públicas con un esquema gradual de gratuidad (en costos de matrícula y sostenimiento)»[266]. En este sentido, también se reconoce «la excelencia académica de estudiantes de alto mérito académico y en condiciones de vulnerabilidad, […] que deseen cursas programas en instituciones públicas o privadas acreditadas en alta calidad»[267]. Para el «cierre de brechas regionales y urbano-rurales», el MEN «promoverá el acceso y permanencia en la educación superior de jóvenes provenientes de zonas rurales», en programas «que tengan componentes pertinentes para la ruralidad y las necesidades de los territorios, y estén articulados con proyectos productivos». Además, «fomentará la regionalización de las Instituciones de Educación Superior», mediante la «mayor articulación, cooperación y complementariedad entre las instituciones que tienen presencia en las regiones» y educación virtual[268], para lo cual «se fomentará la oferta de programas virtuales y a distancia» de calidad.

Para el «fortalecimiento del sistema de aseguramiento de calidad», el Gobierno nacional, «con el concurso de distintos actores», «estructurará el sistema de aseguramiento de la calidad, basado en resultados de aprendizaje de los estudiantes, que reconozca y promueva la diversidad de las instituciones y programas académicos, y contribuya al desarrollo regional de educación superior»[270]. En este sentido, el «Ministerio de Educación Nacional impulsará la calidad de las instituciones, programas y sus diversas modalidades, en los diferentes niveles de formación en educación superior, a través de la promoción de planes de mejoramiento en las IES»[271]. Finalmente, para la «formación de capital humano de alto nivel», en las Bases del PND se contempló, entre otros, la necesidad de «apoy[ar] a las Instituciones de Educación Superior, para mejorar el acceso a la información que fortalezca sus capacidades de investigación».

Análisis del asunto sub examine

Reserva de ley respecto de la definición de los mecanismos de distribución de los recursos aportados por la Nación al financiamiento de las IESP. Con fundamento en los artículos 67, 150.23 y 365 de la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional ha reiterado que «la educación está sometida no sólo a la cláusula general de competencia, sino más allá, al principio de reserva general de ley»[273]. Esto, por cuanto el artículo 150.23 de la Constitución Política confirió al Congreso de la República la competencia para regular la prestación de los servicios

públicos y el artículo 365 constitucional dispuso que los servicios públicos están sometidos al régimen jurídico que fije la ley. En consecuencia, habida cuenta de que la educación es un servicio público (artículo 67 de la CP), «está sujeta al régimen constitucional de los servicios públicos en general» y, por tanto, está sometida a la reserva de ley prevista para este tipo de servicios[274]. Cuando el servicio público de educación superior es prestado por entes universitarios autónomos, el principio de reserva de ley se ve reforzado por el artículo 69 de la Constitución Política que instituye y protege la autonomía universitaria.

Además de la reserva de ley que existe sobre la regulación del servicio educativo, en general, también existe reserva de ley respecto de los mecanismos de distribución de los aportes de la Nación al financiamiento de las IESP, en particular. En efecto, los recursos que la Nación aporta a las IESP, independientemente de que correspondan a su base presupuestal o sean aportes adicionales, son determinantes para el adecuado funcionamiento de estas instituciones y, por ende, fundamentales para garantizar la prestación del servicio público de educación superior (artículo 67 de la CP). Esta conclusión es compatible con la jurisprudencia constitucional y, en especial, con la Sentencia C-926 de 2005, en la cual la Corte reconoció que, en virtud del principio de reserva de ley, corresponde al legislador «fijar los criterios y el procedimiento para la redistribución de las transferencias a las universidades»[276].

Los recursos que aporta la Nación para el financiamiento de las IESP son fundamentales para la adecuada prestación del servicio público de educación superior. La Sala advierte que la reserva de ley general, prevista por los artículos 150.23 y 365 de la Constitución Política, para la definición del régimen jurídico de los servicios públicos cobija la distribución de los recursos que aporta la Nación al financiamiento de las instituciones públicas de educación superior y, de contera, la determinación de los mecanismos para tal fin. En primer lugar, los aportes de la Nación a las IESP son determinantes para la prestación con calidad del servicio público de educación superior pública, como lo dispone el artículo 67 constitucional. En este sentido, la Corte ha reconocido que «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»[277].

La Corte no encuentra justificación alguna para excluir de la reserva de ley la definición de los mecanismos de distribución de aportes adicionales de la Nación a las IESP. Por el contrario, habida cuenta del carácter prestacional del derecho a la educación superior, los aportes adicionales y los aportes ordinarios inciden de manera importante en el funcionamiento de las IESP y, de contera, en la calidad del servicio público que prestan estas instituciones. Sobra decir que garantizar el funcionamiento de instituciones públicas que presten el servicio de educación superior de calidad es indispensable para que las personas puedan acceder al sistema educativo y ejercer su derecho a la educación.

En segundo lugar, la definición de los mecanismos de distribución de los aportes de la Nación a las IESP implica «una decisión esencialmente política»[278], por cuanto «guardan estrecha relación con la configuración y delimitación del derecho prestacional»[279]. De tal suerte que la regulación por parte del legislador de los referidos mecanismos también es coherente con la incidencia que tiene la destinación y asignación de recursos de la Nación en la prestación del servicio de educación superior pública, así como el ejercicio del derecho prestacional a la educación, reconocido por el artículo 67 de la Constitución Política.

La Sala advierte que el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 materializa una parte importante de los acuerdos a los que llegó el Gobierno nacional con los representantes de estudiantes y

profesores de IESP en 2018, en el marco de la Mesa de Diálogo creada para tal fin[280]. Esta realidad social y política comprueba y evidencia los presupuestos teóricos que sustentan la reserva de ley respecto de la definición de los mecanismos de distribución de recursos de la Nación entre las IESP. De allí que la asignación y la distribución de los recursos adicionales de que trata el citado artículo 183 buscan responder a las necesidades de los usuarios del servicio público de educación superior pública.

Ahora bien, sobre la materia objeto de análisis recae reserva de ley ordinaria y simple. En otras palabras, en principio, corresponde al Congreso de la República regular, mediante ley ordinaria, lo correspondiente a los criterios y mecanismos de distribución de los recursos que la Nación destina al financiamiento de instituciones de educación superior públicas. Sin embargo, también podría habilitar al presidente de la República para que, en ejercicio de facultades legislativas precisas y temporales, regulara estos asuntos, debido a que la Constitución no prohibió la delegación legislativa en relación con la regulación de los servicios públicos. Esta apreciación implica que la preferencia por la deliberación propia del Congreso de la República se debilita ante la posibilidad de delegación legislativa al ejecutivo.

Las conclusiones expuestas en los ff.jj. 107 a 111 son compatibles con la jurisprudencia constitucional sobre reserva de ley y, en particular, con la Sentencia C-926 de 2005. En esta providencia, la Corte Constitucional concluyó que la norma analizada en aquella oportunidad vulneraba el principio de reserva de ley, porque autorizaba al ejecutivo para que, por medio de un proceso de concertación con los rectores de las universidades oficiales, «fija[ra] 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»[281].

En efecto, la Corte declaró inexequible la segunda parte del primer inciso del artículo 84 de la Ley 812 de 2003, «por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un estado comunitario». Mediante dicha norma, el legislador dispuso que «[s]e mantendr[ían] los aportes totales de la Nación al conjunto de Universidades Estatales de acuerdo con los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992» y se establecía que el Gobierno nacional «concertar[ía] y acordar[ía] 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».

Además del desconocimiento de la reserva de ley respecto de la definición de los procedimientos y criterios para distribuir recursos de la Nación entre las universidades públicas, la Corte concluyó que la norma también vulneraba la autonomía universitaria. Esto, por cuanto, sujetar la distribución de un porcentaje de los aportes de la Nación a las universidades públicas «a indicadores de gestión, que no se encuentran precisados por el legislador, es una forma a través de la cual el Gobierno, utilizando mayor o menor distribución de ese 12%, puede interferir en decisiones que corresponden al ámbito interno de las universidades estatales»[282]. Así, la falta de definición, por parte del legislador, de los indicadores de gestión que serían utilizados para redistribuir un porcentaje de los recursos dispuesto por los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, implicaba que estos serían definidos por «el Gobierno, luego de un proceso de concertación, el cual se traduce en una intervención indebida en las universidades, ya que prevalecerán, en todo caso, los criterios impuestos por el Gobierno».

Es importante advertir que la norma analizada en la Sentencia C-926 de 2005 se refería a la

distribución de recursos que conforman la base presupuestal de las universidades públicas y recursos adicionales, todos transferidos por la Nación. Esto es así, debido a que el artículo 84 de la Ley 812 de 2003 permitía que el Gobierno nacional definiera el procedimiento y los criterios para distribuir un porcentaje de los recursos que la Nación transfiere a las universidades públicas en virtud de los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992. Como se explicó previamente, el artículo 86 constituye la base presupuestal de las universidades oficiales y el artículo 87 se refiere a recursos adicionales que serán asignados a las universidades públicas en la medida en que aumente el PIB del país. Además, en aquella oportunidad el legislador no previó ningún criterio que orientara el proceso de concertación, sino que justamente, mediante dicho proceso el Gobierno nacional concertaría con los rectores de las universidades tanto los criterios como el procedimiento para la distribución de los referidos recursos.

La regla jurisprudencial fijada por la Sentencia C-926 de 2005 es la siguiente: el legislador no puede autorizar al Gobierno nacional para concertar con los rectores de las universidades públicas los indicadores de gestión según los cuales se deben distribuir recursos que la Nación transfiere a las universidades públicas, ya sean parte de su base presupuestal o adicionales, porque (i) solo el legislador puede establecer los criterios y los procedimientos para distribuir los recursos que la Nación transfiere a las universidades oficiales, regulación que en todo caso debe ser respetuosa de la autonomía universitaria, y (ii) el proceso de concertación se traduce en una intervención presupuestal del Gobierno nacional contraria a la autonomía universitaria.

Por su parte, la norma sub examine (i) autoriza al ejecutivo (MEN) para que defina los mecanismos (procedimientos) y criterios para la distribución de recursos que constituyen aportes de la Nación a instituciones de educación superior públicas, (ii) según los criterios de equidad y fortalecimiento institucional los cuales no están definidos en el texto de la norma demandada, como tampoco el artículo 84 de la Ley 812 de 2003 definió los indicadores de gestión que servirían como criterios para distribuir los recursos entre las universidades públicas.

En tales términos, la Sala concluye que la Sentencia C-926 de 2005 constituye un antecedente jurisprudencial relevante para resolver el presente asunto. En efecto, el problema jurídico que debe resolver la Corte en esta oportunidad se encuentra dentro del ámbito de la regla fijada mediante la referida sentencia. Sin embargo, la Sala advierte dos diferencias relevantes presentes en la norma sub examine. Primera, la disposición demandada comprende recursos destinados al financiamiento de todas las IESP, es decir, tanto a universidades oficiales como a ITTU, mientras que regla jurisprudencial fue formulada en la Sentencia C-926 de 2005 se ocupó de la distribución de recursos de la Nación únicamente entre universidades estatales.

Segunda, la norma ahora acusada previó que el MEN deberá atender a los criterios de equidad y fortalecimiento institucional al momento de establecer los mecanismos de distribución de los referidos recursos, mientras que en la disposición analizada en la Sentencia C-926 de 2005 el legislador autorizó al Gobierno nacional para concertar con los rectores de las universidades públicas los criterios y el procedimiento de redistribución de los recursos, sin siquiera fijar algún criterio orientador de dicho proceso de concertación, puesto que se limitó a señalar que la redistribución debía estar «basada en indicadores de gestión», pero sin disponer criterios sirvieran para identificar tales indicadores.

En síntesis, en virtud de los artículos 67, 150.23 y 365 de la Constitución Política, existe reserva de ley respecto de la definición de los mecanismos de distribución de los recursos que la Nación transfiere a las instituciones de educación superior pública. Esta conclusión tiene sustento en dichas normas superiores y la jurisprudencia constitucional sobre el principio de reserva de ley.

Además, es compatible con la Sentencia C-926 de 2005 que constituye un antecedente relevante por cuanto fijó la regla según la cual el legislador no puede autorizar al ejecutivo para definir los mecanismos y procedimientos para la distribución de recursos de la Nación entre universidades públicas que, como se explicó, también están cobijadas por la norma sub judice.

Exigencias derivadas del principio de reserva de ley. La existencia de reserva de ley, en los términos indicados, implica que el legislador debe instituir los mecanismos para la distribución de los recursos que la Nación aporta al financiamiento de las instituciones de educación superior pública. Ahora bien, si el legislador no establece dichos mecanismos de manera directa debe fijar, al menos, los criterios, los parámetros y las bases para que, con fundamento en estos, el ejecutivo pueda crear tales mecanismos, en ejercicio de su potestad reglamentaria[284]. De allí que «el fenómeno de la deslegalización se puede producir, bien por una decisión expresa del legislador, ora por una regulación tan ambigua o insuficiente que, en la práctica, termine delegando en el ejecutivo la definición de los temas que corresponde regular a la ley».

En este sentido, esta Corte ha sostenido que es compatible con el principio de reserva de ley que el legislador fije «criterios normativos generales, básicos, esenciales y suficientes […] que puedan orientar la labor reglamentaria y la labor de inspección y vigilancia del Ejecutivo»[286]. De tal suerte que exista la «regulación legal básica que es necesaria para que pueda proceder con posterioridad y de conformidad con los parámetros constitucionales […] la reglamentación de dichas materias por parte del Ejecutivo»[287]. En otras palabras, en virtud del principio de reserva de ley, «la ley debe definir los lineamientos básicos de la regulación, pues de lo contrario no existiría una materia reglamentable por parte del ejecutivo»[288]. En consecuencia, «en aquellos asuntos cuya regulación corresponde de manera privativa al órgano legislativo por mandato constitucional, la facultad reglamentaria se extiende únicamente a aspectos técnicos y secundarios cuyo desarrollo sea indispensable para la ejecución de la ley».

La disposición demandada aisladamente considerada no cumple con las exigencias mínimas del principio de reserva de ley. Como se expuso previamente, el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019 autorizó la apropiación, en la ley anual de presupuesto, de recursos de la Nación para hacer aportes adicionales a las IESP. En el aparte demandado, la norma dispuso que «el Ministerio de Educación Nacional establecerá los mecanismos de distribución de estos recursos, con criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros». Es evidente que el legislador no previó los mecanismos para la distribución de los recursos que la Nación asignaría para el financiamiento de las IESP. Aunque, como lo indicó el MEN en su intervención, el Congreso de la República puede definir, mediante una nueva ley, los mecanismos de distribución de los recursos adicionales de que trata el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, lo cierto es que la norma sometida a control no previó dichos mecanismos de distribución, sino que autorizó al MEN para que los estableciera, en atención a los criterios de equidad y fortalecimiento institucional.

Así las cosas, la disposición demandada, considerada de forma aislada, no satisface a cabalidad las exigencias del principio de reserva de ley», debido a que el legislador no definió en su propio texto los mecanismos para la distribución de los recursos adicionales entre las IESP y tampoco señaló criterios claros y determinados para establecer tales mecanismos de distribución. En efecto, la expresión «equidad y fortalecimiento institucional, entre otros» resulta en extremo vaga e indeterminada. De allí que el condicionamiento que impuso el legislador al ejercicio de la potestad reglamentaria no tenga la capacidad de dirigir al ejecutivo en un sentido específico para establecer los mecanismos de distribución de los recursos y, por tanto, no satisface las exigencias

de la reserva de ley que opera en esta materia.

Así, la equidad ha sido entendida por la Corte como un contenido «extra-sistemático»[290], debido a que no responde a la regla de reconocimiento y por tanto está fuera del ordenamiento jurídico, pero sirve para calificar normas que lo conforman o para aplicar la ley en casos concretos. La equidad requiere de un contexto determinado para ser aplicada[291]. A su vez, como lo advirtieron el MEN y la Procuradora General de la Nación en sus intervenciones, el criterio de fortalecimiento institucional corresponde, en términos generales, a la mejora de la calidad de la prestación de servicio de educación superior. Sin embargo, dicha mejora puede lograrse por medio de diferentes vías, tales como el fortalecimiento de la infraestructura, administración, cuerpo docente, investigación, internacionalización, bienestar estudiantil, entre otros aspectos.

En tales términos, ambos criterios carecen de contenido normativo propio y específico, por lo que admiten diferentes interpretaciones, situación que no satisface las exigencias de la reserva de ley ordinaria, en la medida en que no guía en un sentido específico el ejercicio de la potestad reglamentaria del ejecutivo. Además, la expresión «entre otros» puede interpretarse como una habilitación irrestricta al MEN para adoptar cualquier otro criterio según su propio arbitrio.

La Sala destaca que la disposición demandada hace parte de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Esta situación es relevante, debido a que el documento de las Bases del PND hacen parte integral de esta ley y, por tanto, constituyen un referente importante y valioso para interpretar adecuadamente sus disposiciones. En este sentido, la Sala estima necesario acudir al documento de las Bases del PND para establecer el verdadero alcance de la expresión «equidad y fortalecimiento institucional, entre otros». En concreto, resulta indispensable tener en consideración el «Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados»; la línea «educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos» y el objetivo 5 «apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad», en particular, los puntos: (i) fortalecimiento de la educación superior pública, (ii) financiación de la educación superior, (iii) gradualidad en la gratuidad en el acceso a la educación superior para población vulnerable, (iv) reconocimiento de la excelencia académica, (v) cierre de brechas regionales y urbano-rurales, (vi) educación virtual, (vii) fortalecimiento del sistema de aseguramiento de la calidad y (viii) formación de capital humano de alto nivel.

Así, la indeterminación de la expresión «equidad y fortalecimiento institucional, entre otros» es contrarrestada mediante la lectura conjunta y sistemática de la disposición de demandada con la Bases del PND y, en concreto, con los apartes señalados en el párrafo anterior. De esta manera, la Sala considera que el ejercicio de la función reglamentaria no queda al total arbitrio del ejecutivo, si no que, por el contrario, cuenta con criterios orientadores mínimos y claros. De tal suerte que se satisface la exigencia mínima de la reserva de ley ordinaria, debido a que existe la «regulación legal básica que es necesaria para que pueda proceder con posterioridad y de conformidad con los parámetros constitucionales […] la reglamentación de dichas materias por parte del Ejecutivo»[292].

En otras palabras, de la lectura conjunta de la disposición demandada con los apartes señalados del documento de las Bases del PND, se constata la existencia de lineamientos básicos para la reglamentación, por lo que existe materia reglamentable por parte del ejecutivo[293]. Al respecto, es importante reiterar que el documento de las Bases del PND fue «elaborado por el Gobierno nacional con la participación del Consejo Superior de la Judicatura y del Consejo Nacional de Planeación, y construido desde los territorios, con las modificaciones realizadas en

el trámite legislativo, es parte integral de [la ley del] Plan Nacional de Desarrollo»[294]. De allí que, como se expuso, la Corte suele acudir a este documento para interpretar las disposiciones de la ley del PND.

Exequibilidad condicionada de la disposición demandada. Así las cosas, la Sala concluye que el artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, al ser interpretado en conjunto con el documento de las Bases del PND, satisface los requerimientos mínimos de la reserva de ley ordinaria que recae sobre la definición de los mecanismos de distribución de los recursos que la Nación destina para el financiamiento de las instituciones de educación superior públicas. En consecuencia, la Corte declarará la exequibilidad condicionada de la disposición demandada en el entendido según el cual los criterios de «equidad y fortalecimiento institucional, entre otros», son aquellos a que se refiere el documento de las Bases del Plan de Desarrollo 2018-2022, concretamente aquellas incluidas en el «Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados», línea «Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos», Objetivo 5 «Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad».

Síntesis de la decisión

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

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

La Sala consideró que la expresión demandada, aisladamente considerada, no satisface las exigencias del principio de reserva de ley, debido a que el legislador no definió en su propio texto los mecanismos para la distribución de los recursos entre las IESP y tampoco señaló criterios claros y determinados de distribución de los mismos. En cambio, la disposición menciona criterios en extremo vagos e indeterminados que no tienen contenido normativo propio y, por tanto, no tienen la capacidad de dirigir al ejecutivo en sentido específico, al ejercer su potestad reglamentaria. En concreto, la Sala encontró que la expresión «equidad y

fortalecimiento institucional, entre otros» era indeterminada y estaba sujeta a distintas interpretaciones, situación que en sí misma no corresponde con la reserva de ley ordinaria que existe sobre la materia.

No obstante, la Corte reparó en que se trata de una norma recogida en la Ley del Plan de Desarrollo Económico 2028-2022. En ese sentido, para establecer el verdadero alcance criterios de distribución es imprescindible acudir al documento de las Bases del Plan correspondiente, concretamente aquellas incluidas en el «Pacto por la equidad: política social moderna centrada en la familia, eficiente, de calidad y conectada a mercados»; la línea «Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos», el objetivo 5 «apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad», en particular, los puntos: (i) fortalecimiento de la educación superior pública, (ii) financiación de la educación superior, (iii) gradualidad en la gratuidad en el acceso a la educación superior para población vulnerable, (iv) reconocimiento de la excelencia académica, (v) cierre de brechas regionales y urbano-rurales, (vi) educación virtual, (vii) fortalecimiento del sistema de aseguramiento de la calidad y (viii) formación de capital humano de alto nivel.

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

RESUELVE

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

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Presidente

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

JORGE ENRIQUE IBAÑEZ NAJAR

Magistrado

Con aclaración de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO
JORGE ENRIQUE IBA?N?EZ NAJAR

A LA SENTENCIA C-315/21

Expediente: D-14.091

Magistrada ponente:

Cristina Pardo Schlesinger

Con el acostumbrado respeto por las decisiones adoptadas por la mayoría de la Sala Plena, procedo a exponer las razones por las cuales decidí aclarar mi voto en la Sentencia C-315 de 2021. Comparto la decisión de declarar la exequibilidad condicionada del artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, que prevé incrementos del IPC más 4.50 y 4.65 puntos para los años 2020 a 2022 a la asignación de la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Pública (en adelante IESP), y que, además, faculta al Ministerio de Educación Nacional para establecer los mecanismos de distribución de los recursos con criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros. No obstante, considero importante realizar las siguientes precisiones:

La norma acusada guarda relación con la financiación de las IESP y determina los criterios con base en los cuales el Ministerio de Educación debe establecer los mecanismos de distribución de los recursos destinados a estas instituciones. Para tal efecto, los criterios de equidad y fortalecimiento institucional están definidos, en su contenido y alcance, en los programas y proyectos de inversión incluidos en la Ley 1955 de 2019, y, a su turno, en el Plan Nacional de

Inversiones y en las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, por mandato expreso del artículo 2° de la Ley 1955 de 2019.

En efecto, el objetivo 5 “Apuesta para impulsar una educación superior incluyente y de calidad”, señala que el Ministerio de Educación se ha propuesto: (i) fortalecer la educación superior pública; (ii) revisar los esquemas de financiación de la educación superior; (iii) incrementar el número de beneficiarios al sistema con un énfasis en equidad; (iv) construir nuevas rutas de excelencia y fortalecer las existentes; (v) contribuir al cierre de brechas regionales y urbano-rurales; (vi) fomentar la educación virtual; (vii) fortalecer el sistema de aseguramiento de la calidad y (viii) formar capital humano de alto nivel.

Para tal fin, las principales apuestas en la materia comprenden el fortalecimiento de la educación superior pública por medio de la asignación a las IESP de recursos adicionales al incremento del IPC y recursos adicionales de inversión bajo un parámetro de sostenibilidad y responsabilidad fiscal.

No obstante, la norma objeto de análisis no regula lo relativo a la prestación del servicio público de educación en los términos a que se refieren los artículos 67 a 69 y 150, numeral 3, de la Constitución Política, según los cuales la educación como servicio público está sometida a la cláusula general de competencia y al principio de reserva de ley. Por el contrario, el artículo acusado se refiere a la financiación de las IESP, cuyo parámetro de control y análisis está contenido en otras normas constitucionales.

En ese orden de ideas, si se trata de incrementos del IPC más 4.50 y 4.65 puntos para los años 2020 a 2022 con cargo al Presupuesto General de la Nación ordenados por la Ley del Plan Nacional de Inversiones Públicas, como ocurre en este caso, el parámetro de control lo determinan los artículos 339, 341 y 346 de la Constitución Política. Con arreglo a estas normas, la ley que contiene el Plan Nacional de Inversiones Públicas, a través de sus normas instrumentales, fija los criterios de distribución.

Si se trata de normas relacionadas con la financiación con cargo a los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), tales normas deben analizarse conforme a los parámetros previstos en los artículos 356 y 357 de la Constitución, con sujeción a los cuales la ley fija los criterios de distribución, como es el caso del artículo 16 de la Ley 715 de 2001.

En igual sentido, si se trata de normas concernientes a la financiación con cargo a los recursos provenientes de rentas obtenidas por la explotación de monopolios con arbitrio rentístico, aquellas deben evaluarse teniendo en cuenta los parámetros del artículo 336 de la Constitución Política, con base en los cuales la ley debe fijar igualmente los criterios de distribución.

En línea con lo anterior, la Corte Constitucional, en la sentencia C-926 de 2005, estableció que los criterios de distribución de recursos de financiación entre las IESP deben ser determinados por el Legislador. En esa oportunidad, la Corte analizó la constitucionalidad del artículo 84 (parcial) de la Ley 812 de 2003, que había adoptado un sistema de concertación con los rectores de las universidades públicas para la redistribución de máximo el 12% de los aportes de la Nación a dichas instituciones. Al decidir sobre los cargos formulados en la demanda, la Sala Plena determinó que el artículo 84 de la Ley 812 de 2003 había violado el principio de reserva de ley, y en consecuencia, declaró la inexequibilidad de la segunda parte del primer inciso del citado artículo. Como fundamento de su decisión, la Corte estimó que el Legislador no podía ceder o autorizar al Gobierno nacional para concertar con los rectores de las universidades públicas los

indicadores de gestión para la distribución de los recursos que la Nación transfiere, independientemente si son de la base presupuestal o adicionales, puesto que solo el Legislador tenía la facultad de establecer los criterios y procedimientos de distribución de tales recursos.

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

En estos términos, dejo expuestas las razones de mi aclaración, con el respeto acostumbrado por las decisiones de la Sala Plena.

Fecha ut supra,

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

MAGISTRADO

[1] Escrito de corrección, pág. 4.

[2] Ibidem.

[3] Escrito de la demanda, pág. 13.

[4] Ibidem.

[5] Escrito de corrección, pág. 4.

[6] Aparte de la sentencia citado textualmente por el demandante.

[7] Escrito de corrección, pág. 3.

[8] Ibidem. Pág. 5.

[9] Ibidem.

[10] Ibidem.

[11] Ibidem.

[12] Ibidem.

[13] Ibidem.

[14] Ibidem.

[15] Ibidem. Pág. 6.

[16] Ibidem. Pág. 5.

[17] Ibidem.

[18] Ibidem. Pág. 7.

[19] Ibidem.

[20] Ibidem. Pág. 8.

[21] Camilo Blanco y Juan Manuel Ramírez Montes, líder y co-líder del grupo, así como Carolina Guevara y Melissa López, investigadoras del grupo.

[22] Intervención grupo de investigación «La Educación al Derecho», pág. 2.

[23] Ibidem.

[24] Ibidem. Pág. 5.

[25] Ibidem. Pág. 4.

[26] Ibidem. Pág. 7.

[27] Ibidem.

[28] Ibidem.

[29] Intervención de la Universidad de Cartagena, pág. 10.

[30] Ibidem.

[31] Ibidem. Al respecto, explicó que «la ley claramente fijó que a través de la Ley Anual de Presupuesto se asigne 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».

[32] Ibidem.

[33] Ibidem.

[34] Ibidem.

[35] Intervención Universidad Distrital Francisco José de Caldas, pág. 3.

[36] Ibidem. Pág. 2.

[37] Ibidem. En este punto, el interviniente cita la Sentencia C-926 de 2005.

[38] Ibidem. Pág. 2.

[39] Ibidem.

[40] Intervención de la Universidad Industrial de Santander, pág. 3.

[41] Ibidem.

[42] Ibidem.

[43] Ibidem. Pág. 4.

[44] Intervención de la Universidad de Antioquia, pág. 3.

[45] Ibidem. Pág. 6. Sobre el particular, la universidad explicó que, en virtud del artículo 150.3

de la Constitución Política, el Legislador solo puede adoptar medidas que «permitan impulsar lo dispuesto en el plan nacional de

desarrollo y no otras materias, como el presupuesto anual, que tienen particularidades que deben responder al objeto de otras leyes».

[46] Ibidem.

[47] Ibidem.

[48] Ibidem. Pág. 7.

[49] En criterio del interviniente, las sentencias C-265 de 2002 y C-782 de 2007 exigen que el legislador fije previamente criterios inteligibles, claros, orientadores, aunque sean generales y básicos, para que le ejecutivo pueda ejercer su competencia reglamentaria.

[50] Intervención de la Universidad Libre, pág. 6.

[51] Ibidem.

[52] Ibidem.

[53] Ibidem.

[54] Ibidem. Pág. 7.

[55] El correo electrónico fue enviado a la Secretaría General de la Corte Constitucional el 19 de marzo de 2021.

[56] Intervención de la Universidad del Quindío, pág. 5.

[57] Ibidem. La universidad sustenta esta afirmación en la Sentencia C-782 de 2007.

[58] Ibidem.

[59] Ibidem.

[60] Intervención de la UPTC, remitida por ASCUN, pág. 5.

[61] Ibidem.

[62] Ibidem. Pág. 4 a 5.

[63] Ibidem. Pág. 4.

[64] Ibidem.

[65] Ibidem. Pág. 6.

[66] Intervención de la UPTC, remitida por la Facultad de Derecho, pág. 2.

[67] Ibidem. Pág. 3.

[68] Ibidem. Pág. 2.

[69] El escrito fue enviado a la Secretaría General, por correo electrónico, el 29 de abril de 2021

a las 17:26 horas.

[70] Intervención del MEN, pág. 4.

[71] Ibidem. Pág. 8.

[72] Ibidem. Pág. 9.

[73] Ibidem. Pág. 11.

[74] Ibidem.

[75] Ibidem. Pág. 11.

[76] Ibidem.

[77] Ibidem. Pág. 16.

[78] Ibidem.

[79] Ibidem. Pág. 8. Al respecto, el ministerio señaló que «las iniciativas de política pública planteadas para la asignación de recursos adicionales a la educación superior pública en el gobierno que transcurre fueron discutidas y pactadas en mesas de trabajo adelantadas por el ejecutivo con actores del sistema de educación superior, y formalizadas al nivel de acuerdo, durante octubre y diciembre de 2018. Las cuales garantizaron la inclusión y respeto del concepto de equidad, autonomía universitaria, entre otras».

[80] Ibidem. Pág. 17.

[81] Ibidem. Pág. 14.

[82] Ibidem. Pág. 8.

[83] Ibidem. Pág. 28. Estas acepciones son: «"3. f. Justicia natural, por oposición a la letra de la ley positiva.

(...) [y] 5. f. Disposición del ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece"».

[84] Ibidem. Pág. 8.

[85] Ibidem. Pág. 5.

[86] Ibidem.

[87] Ibidem. Pág. 7.

[88] En su intervención, el MEN explicó que el Acuerdo por lo superior 2034 fue «liderado por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), que involucró en su preparación a una amplia gama de actores directamente relacionados con el sector, es decir, el Ministerio de Educación Nacional, directivas de las Instituciones de Educación Superior (IES), docentes, estudiantes, etc. El documento representa un análisis estructural de la educación superior, y una propuesta de futuro de este, hecha sobre la base de las dificultades o problemas más representativos detectados». Pág. 7.

[89] Ibidem. Pág. 26.

[90] Intervención ANDJE, págs. 13 a 14.

[91] Ibidem, pág. 6.

[92] Ibidem.

[93] Ibidem, pág. 7.

[94] Ibidem.

[95] Ibidem, pág. 8.

[96] Ibidem.

[97] Ibidem, pág. 9.

[98] Ibidem.

[99] Ibidem.

[100] Ibidem. En el documento de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo se indica que, para el logro del referido objetivo, «es fundamental que los recursos adicionales al funcionamiento y a la inversión sean destinados hacia los factores de alta calidad (cualificación docente, bienestar y permanencia de los estudiantes, fortalecimiento de infraestructura tecnológica y dotación, proyectos de regionalización, diseño y adecuación de nueva oferta académica y proyectos de investigación) con una gestión transparente a nivel institucional que promueva, en el marco de la autonomía, la adopción de prácticas de buen gobierno y gestión en los procesos de toma de decisiones y ambiente de control interno, y con una rendición de cuentas permanente frente a la ciudadanía». Intervención de la ANDJE, citando el documento de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo, pág. 302.

[101] Ibidem, pág. 10. Según la ANDJE, las referencias a la equidad del referido decreto son: «equidad en el acceso a la educación (art. 1.1.1.1), la equidad territorial (art. 1.2.2.1), equidad social y cultural (art. 2.3.1.4.2.2), equidad de género (art. 2.3.3.4.3.3), equidad ante la discapacidad y para la inclusión (art. 2.3.3.5.2.1.3), equidad en la organización de la planta de personal (art. 2.4.6.1.1.3)».

[102] Ibidem, pág. 11.

[103] Ibidem.

[104] Ibidem.

[105] Concepto del Procurador General de la Nación, pág. 3.

[106] Ibidem.

[107] Ibidem.

[108] Ibidem, págs. 3 a 4.

[109] Ibidem, pág. 4.

[110] Ibidem.

[111] Ibidem.

[112] Ibidem.

[113] Ibidem, pág. 5.

[114] Escrito del demandante, pág. 1.

[115] Ibidem, pág. 2.

[116] Ibidem. Sobre este punto, el ciudadano sostuvo que, «[e]n todo caso, la concertación entre el Ministerio de Educación Nacional y las instituciones de educación superior pública equivale a una negociación sobre cuáles aspectos tener en cuenta y cuáles no para la asignación presupuestal. Esta práctica ya ha sido censurada por la Corte Constitucional en la sentencia C-926 de 2005 por ser contraria tanto al principio de reserva legal como a la autonomía universitaria (art. 69 CP)». Pág. 3.

[117] Ibidem, pág. 3.

[118] Intervención de la Universidad del Quindío, pág. 5.

[119] Ibidem.

[120] Intervención ANDJE, pág. 6.

[121] Ibidem, pág. 11.

[122] Intervención grupo de investigación «La Educación al Derecho», pág. 4. El ciudadano indicó que el artículo 84 de la Ley 812 de 2003 «sujeta[ba] la distribución del porcentaje a indicadores de gestión que no se encuentran precisados por el legislador», situación que implicaba «una injerencia indebida del Gobierno que atenta contra la autonomía universitaria garantizada en la Carta Política».

[123] Sentencias C-429 de 2019, C-290 de 2019 y C-744 de 2015, entre otras.

[124] Sentencia C-290 de 2019.

[125] El análisis de constitucionalidad se limitará a determinar si la disposición demandada desconoce el principio de reserva de ley, habida cuenta de que la magistrada sustanciadora rechazó el pretendido cargo presentado por el demandante por la presunta vulneración de la autonomía universitaria (artículo 69 de la Constitución Política).

[126] Sentencia C-782 de 2007.

[127] Sentencia C-782 de 2007. Cfr. Sentencia C-675 de 2005.

[128] Ibidem.

[129] Sentencia C-810 de 2014. En este mismo sentido, las sentencias C-135 de 2016, C-823 de 2011, C-713 de 2008, C-507 de 2006, C-1262 de 2005, C-818 de 2005, C-675 de 2005, C-265 de 2002, C-234 de 2002, C-710 de 2001, C-111 de 2000, C-448 de 1998, C-570 de 1997, entre otras. Al respecto, la Corte ha explicado que el principio de reserva de ley «suponen que las

normas que rigen la vida en sociedad reflejen mínimos de legitimidad, al ser la expresión de la soberanía popular, el resultado del procedimiento deliberativo en el proceso de formación de las leyes y el reparto del ejercicio del poder normativo». Sentencia C-810 de 2014.

[130] Sentencia C-710 de 2001. En esta sentencia, la Corte explicó que «[e]l significado de la legitimidad del derecho se encuentra estrechamente vinculado al principio democrático de elaboración de las leyes. Las normas que rigen una sociedad deben ser el producto de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: el principio de soberanía popular en virtud del cual los límites al ejercicio de las facultades de las personas que hacen parte de una colectividad tienen como único origen legitimo la voluntad popular. Y el principio del pluralismo, como una garantía de participación de la diversidad de los individuos y grupos que componen una sociedad, que no es homogénea». Cfr. Sentencias C-619 de 2012 y C-791 de 2002.

[131] Sentencia C-135 de 2016. Cfr. Sentencias C-412 de 2015 y C-619 de 2012.

[132] Sentencias C-619 de 2012 y C-823 de 2011.

[133] Sentencias C-619 de 2012 y C-1262 de 2005. Cfr. Sentencia C-594 de 2010.

[134] Cfr. Sentencias C-810 de 2014, C-507 de 2014 y C-228 de 2010, entre otras. La jurisprudencia constitucional no ha sido uniforme en cuanto al uso de las denominaciones de los tipos de reserva de ley. Así, en algunas sentencias, la Corte ha distinguido entre reserva de ley material y formal, en lugar de reserva de ley ordinaria y especial. Al respecto, se pueden ver las sentencias C-135 de 2016, C-412 de 2015, C-810 de 2014, C-527 de 1994 y C-570 de 1997, entre otras.

[135] Sentencias C-507 de 2014 y C-228 de 2010.

[136] A manera de ilustración, «la Corte ha explicitado que existe tal limitación, por ejemplo "en materia de libertad individual, para señalar que las restricciones a ese derecho se encuentran sometidas a estricta reserva legal, de manera que corresponde al legislador señalar de manera precisa las hipótesis en las que la privación de la libertad es jurídicamente viable; a la reserva en materia penal, conforme a la cual corresponde al legislador definir de manera clara y expresa todos los elementos del delito y establecer la sanción aplicable; a la reserva en materia disciplinaria; a la reserva en relación con el establecimiento de inhabilidades; o la reserva legal para la determinación del régimen de regulación de la prestación de los servicios públicos, campo en el cual la Corte ha expresado que la reserva de ley, "... como expresión del principio democrático, busca que el régimen de los servicios públicos sea el resultado de un proceso de deliberación pluralista, público, abierto a la participación de todos y responsable ante las personas que sean usuarios de dichos servicios"». Sentencia C-228 de 2010. Cfr. Sentencias C-690 de 2003, C-150 de 2003, C-1076 de 2002, C-939 de 2002, C-996 de 2000, C-769 de 1998, C-448 de 1998 y C-327 de 1997.

[137] Artículos 152 y 154 de la Constitución Política.

[138] Cfr. Sentencias C-507 de 2014, C-619 de 2012 y C-739 de 2000, entre otras. Esta prohibición de delegación también ha sido considerada como una «manifestación más exigente del principio de legalidad». Ver Sentencias C-228 de 2010 y C-690 de 2993.

[139] Además de los impuestos y los códigos, la Corte ha sostenido que «el Congreso no puede

otorgar facultades extraordinarias y aquellas relacionadas con "los principios que integran el contenido material del principio de legalidad como garantía para el juzgamiento de personas"». Sentencias C-507 de 2014 y C-710 de 2001. En este sentido, en la Sentencia C-582 de 1996, la Corte sostuvo que «[p]articularmente, en asuntos penales, la garantía de la libertad exige que el contenido y la forma de las regulaciones que componen este universo, sean legislativos».

[140] Al respecto, «[l]a jurisprudencia constitucional ha enfatizado que la competencia reglamentaria se dirige a la producción de actos administrativos por medio de los cuales lo que se busca es convertir en realidad el enunciado abstracto de la ley». Sentencia C-823 de 2011, reiterada en la Sentencia C-135 de 2016. Asimismo, la Corte ha sostenido que «una lectura integral y sistemática» de la Constitución Política y de la Ley 142 de 1994 «permite concluir que la facultad otorgada a las Comisiones de Regulación para adoptar tratamientos diferenciales a empresas de servicios públicos, de acuerdo con su posición en el mercado, no desconoce la cláusula de reserva de ley». Cfr. Sentencia C-150 de 2003.

[141] Sentencia C-675 de 2005.

[142] Sentencia C-400 de 2013, reiterada en la Sentencia C-135 de 2016. «Respecto de esta potestad reglamentaria contenida en el artículo 189 numeral 11 de la C. N., ha acentuado la Corte cómo en armonía con la doctrina clásica del derecho administrativo el propósito principal de la función administrativa estatal consiste en concretar mediante actos administrativos los mandatos legales. Desde esa perspectiva, "mientras el ejercicio de la función legislativa -que en primer lugar se le asigna al Congreso (artículo 150 C. N.), y, en circunstancias excepcionales, al Ejecutivo (artículos 150-10, 212 C. N.)- [se encamina] al establecimiento de normas obligatorias de carácter general, impersonal y abstracto, el de la función administrativa tiene por tarea la ejecución de esas medidas en el plano de lo particular y concreto"». Sentencia C-1005 de 2008.

[143] Ibidem.

[144] Sentencia C-135 de 2016.

[145] Sentencia C-1262 de 2005, reiterada en la Sentencia C-810 de 1994.

[146] Sentencia C-782 de 2007.

[147] Ibidem.

[148] Ibidem. Cfr. Sentencias C-1191 de 2001 y C-570 de 1997.

[149] Ibidem. «La diferencia entre cláusula general de competencia legislativa y reserva legal radica entonces, en que la primera define una facultad reguladora general respecto de todas las materias y ámbitos jurídicos que en principio se encuentra en cabeza del Legislador y, sólo de manera excepcional, puede ser ejercida por el Ejecutivo, y esto con base en facultades extraordinarias y expresas concedidas a éste. Mientras que la reserva legal se predica de determinadas materias que por mandato expreso de la Constitución Política compete regular al Legislador, como en materia de servicios públicos (num. 23 art. 150 y art. 365 CP)».

[150] Artículo 150.23 de la Constitución Política.

[151] Artículo 365 de la Constitución Política.

[152] Sentencias C-186 de 2011 y SU-1010 de 2008. Para la Corte, la reserva de ley en servicios

públicos comprende «aspectos tales como su carácter, naturaleza, extensión, cobertura, sujetos prestadores, su gestión y fiscalización, condiciones de prestación, usuarios y sus derechos y deberes, el régimen tarifario, así como el control, inspección y vigilancia por parte del Estado; todo ello de conformidad con los artículos 1, 2, 56, 150-23, 365, 367, 368, 369 y 370 de la Constitución Política». Sentencia C-782 de 2007. Cfr. Sentencias C-150 de 2003 y C-263 de 1996.

[153] Sentencia C-150 de 2003. Cfr. Sentencias C-186 de 2011 y SU-1010 de 2008.

[154] Sentencia SU-1010 de 2008.

[155] Sentencia C-150 de 2003.

[156] Sentencia C-675 de 2005.

[157] Sentencia C-150 de 2003. Cfr. Sentencia C-791 de 2002.

[158] Sentencias C-955 de 2007, C-284 de 1997 y C-263 de 1996.

[159] Sentencia C-186 de 2011.

[160] Ibidem.

[161] Ibidem.

[162] Ibidem. Cfr. Sentencia C-199 de 2001. Al respecto, la Corte advirtió que «[l]o anterior no quiere decir que la posibilidad de configuración normativa en la materia se reserve al Legislador y al Presidente de la República, pues como ha reconocido esta Corporación "la función estatal de regulación socio-económica ha venido adquiriendo un contenido que la diferencia de las demás funciones de intervención estatal en la economía. Así la función estatal de regulación está segmentada por sectores de actividad económica o social, de tal manera que la regulación de un sector pueda responder a las especificidades del mismo", de manera tal que la ley puede prever la creación de órganos especializados para ejercer dicha función estatal, papel que distintos cuerpos normativos, entre los que se cuenta la Ley 1341 de 2009, han atribuido a las comisiones de regulación». Sentencia C-186 de 2011.

[163] Sentencia C-056 de 2021. En dicha providencia, la Corte remitió a las siguientes sentencias del Consejo de Estado, a saber: Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 22 de octubre de 2015, Rad.11001-03-24-000-2013-00319-00A, C.P. Guillermo Vargas Ayala; Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 14 de agosto de 2008, Rad. 11001 03 26 000 1999 00012 01 (16230) C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

[164] Sentencia C-172 de 2014.

[165] Sentencia C-056 de 2021. Cfr. Sentencia C-400 de 2013.

[166] Ibidem.

[167] Sentencia C-782 de 2007.En un sentido similar, ver la Sentencia C-675 de 2005.

[168] Artículo 67 de la Constitución Política.

[169] Sentencia C-675 de 2005. Reiterada en la Sentencia C-782 de 2007.

[170] Sentencia C-782 de 2007.

[171] Ibidem. «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».

[172] Ibidem.

[173] Sentencia C-852 de 2005. Reiterada en la Sentencia C-782 de 2007.

[174] Sentencia C-782 de 2007. Es importante tener presente 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».

[175] Ibidem. De tal suerte 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». Cfr. Sentencia C-852 de 2005.

[176] Sentencias C-782 de 2007 y C-675 de 2005.

[177] Sentencia C-507 de 2008.

[178] Ver sentencias C-162 de 2008, C-507 de 2008 y C-926 de 2005, entre otras.

[179] Sentencia C-162 de 2008. En esta sentencia, Corte explicó que la autonomía universitaria, en tanto garantía institucional, tiene como fin limitar la actividad legislativa, mientras que el principio de reserva de ley busca «garantizar que ciertos contenidos constitucionalmente predeterminados sean regulados en detalle exclusivamente por medio de normas con fuerza de ley».

[180] En la Sentencia C-507 de 2008, la Corte explicó que «[d]esde la sentencia T-492 de 1992, la Corte ha señalado que la autonomía universitaria no es absoluta pero que las restricciones sustantivas de esta garantía sólo pueden provenir de la Constitución y la ley. Esta tesis sin embargo no obsta para impedir que el ejecutivo ejerza las importantes tareas de vigilancia y control que la Carta le asigna. Sin embargo, tales tareas deben ser realizadas en los términos de la ley y no aparejan la facultad de establecer restricciones sustantivas a la autonomía más allá de lo que la ley expresa y concretamente autorice. Cfr. Sobre este tema, C-220 de 1997, C-008 de 2001, C-1053 de 2001, C-918 de 2002, T-1317 de 2001».

[181] Sentencia C-507 de 2008.

[182] Sentencia C-507 de 2008.

[183] Ibidem.

[184] Ibidem.

[185] Cfr. Artículo 16 de la Ley 30 de 1992 y la Ley 749 de 2002. «Son universidades las reconocidas actualmente como tales y las instituciones que acrediten su desempeño con criterio de universalidad en las siguientes actividades: La investigación científica o tecnológica; la formación académica en profesiones o disciplinas y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional. Estas instituciones están igualmente facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, profesiones o disciplinas, programas de especialización, maestrías, doctorados y post-doctorados, de conformidad con la presente Ley» (artículo 19 de la Ley 30 de 1992). «Son instituciones técnicas profesionales, aquellas facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción, sin perjuicio de los aspectos humanísticos propios de este nivel» (artículo 17 de la Ley 30 de 1992). «Son instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, aquellas facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en profesiones o disciplinas y programas de especialización» (artículo 18 de la Ley 30 de 1992).

[186] Cfr. Artículo 57 de la Ley 30 de 1992.

[187] Artículo 2.2.2.1. del Decreto 1075 de 2015 (Decreto único reglamentario del sector Educación.

[188] Cfr. Artículo 58 de la Ley 30 de 1992: «La creación de universidades estatales u oficiales y demás instituciones de Educación Superior corresponde al Congreso Nacional, a las Asambleas Departamentales, a los Concejos Distritales o a los Concejos Municipales, o a las entidades territoriales que se creen, con el cumplimiento de las disposiciones de la presente Ley. Al proyecto de creación debe acompañarse por parte del Gobierno un estudio de factibilidad socioeconómico aprobado por el Ministro de Educación Nacional previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU)».

[189] Artículo 28 y 29 de la Ley 30 de 1992.

[190] Respuesta al auto de pruebas, pág. 1.

[191] Ibidem. pág. 2. Artículo 86 de la Ley 30 de 1992 (modificado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015): «Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes. PARÁGRAFO. En todo caso la Nación y las entidades territoriales podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el financiamiento de infraestructura de universidades públicas, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo».

[192] Ibidem, pág. 3. «Los recursos son apropiados en el presupuesto del MEN, entidad que realiza, mediante acto administrativo, la desagregación por universidad y la correspondiente transferencia. Los recursos se dividen en quinceavas partes y el desembolso de estos se realiza

mediante giros mensuales, con el fin de garantizar la normal operación de las universidades a lo largo del año. En los meses de febrero, junio y diciembre se giran dos quinceavas y en los demás una quinceava».

[193] Ibidem, pág. 4.

[194] Ibidem. Sobre este punto, el MEN explicó que «la liquidación anual de estos recursos la realiza el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) teniendo en cuenta el presupuesto asignado en el año 1993 actualizado cada año con el IPC».

[195] Ibidem. Artículo 87 de la Ley 30 de 1992: «A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto. Este incremento se efectuará en conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran. PARÁGRAFO. El incremento al que se refiere el presente artículo se hará para los sistemas que se creen en desarrollo de los artículos 81 y 82 y los dineros serán distribuidos por el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), previa reglamentación del Gobierno Nacional».

[196] Ibidem, pág. 4. También señaló que «[l]os recursos apropiados corresponden al resultado de aplicar, sobre el valor de las transferencias realizadas a las universidades públicas en el año anterior, un porcentaje equivalente al 30% de la tasa de crecimiento de la economía (incremento del Producto Interno Bruto - PIB)».

[197] Ibidem. Sobre esta metodología, el MEN explicó que «[h]asta el año 2014 estos recursos se distribuían a partir de un modelo de indicadores de gestión que evaluaba, a partir de la capacidad de cada universidad, los resultados logrados en cada una de las actividades misionales. El modelo estaba orientado a medir la eficiencia, analizando el grado de optimización de los insumos o la capacidad de cada universidad en la producción de los

resultados y/o productos esperados en Formación, Investigación, Bienestar y Extensión. En el año 2015, en un trabajo conjunto con el Sistema de Universidades Estatales (SUE), se definió una nueva metodología de distribución, que se viene utilizando actualmente, y que está basada en la medición de indicadores de resultado. Para tal fin se construyó un índice sintético que valora el progreso que registran las universidades públicas en indicadores de resultado definidos en el marco de tres dimensiones: a) acceso y permanencia, b) calidad, c) logro. El índice de progreso valora el avance de cada universidad en cada uno de los indicadores de resultado. En ese sentido, mayores avances en los indicadores representan una mayor ponderación en el índice de progreso y por ende una mayor participación en la distribución de los recursos. Los indicadores evaluados son: en la dimensión de calidad se consideran resultados en las pruebas SABER PRO, nivel de formación de los docentes, acreditación institucional y de programas; en la dimensión de logro se evalúan indicadores de graduación e investigación y en la dimensión de acceso y permanencia indicadores de matrícula, regionalización y retención».

[198] Ibidem. Debido a que el artículo 87 de la Ley 30 de 1992 condicionó la apropiación de estos recursos al crecimiento del PIB, «para el año 2021 no fueron apropiados recursos por este concepto, teniendo en cuenta que, en 2020, como consecuencia de la emergencia sanitaria y económica derivada por el Covid-19, la economía colombiana decreció».

[199] Por ejemplo, entre el 2013 y 2017, las IESP (universidades e ITTU) recibieron recursos del

impuesto sobre la renta para la equidad (CREE), de acuerdo con lo previsto por las leyes 1607 de 2012 y 1739 de 2014. El MEN informó que el último giro realizado por este concepto a las IESP fue realizado en la vigencia fiscal de 2017.

[200] Ibidem, pág. 2.

[201] Ibidem.

[202] Artículo 2° de la Ley 1697 de 2013. De conformidad con el artículo 1° de esta misma ley, el término de recaudo de esta contribución es de 20 años.

[203] Artículo 10 de la Ley 1697 de 2013.

[204] De acuerdo con la sección (c) del artículo 11 de la Ley 1697 de 2013, una de las funciones del Ministerio de Educación Nacional es «[d]istribuir los recursos del Fondo de acuerdo con lo estipulado en la presente ley».

[205] Respuesta al auto de pruebas, pág. 2.

[206] Ibidem.

[207] Ibidem.

[208] Ibidem, pág. 7. Además de los recursos objeto del artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, en cumplimiento con los acuerdos del 2018, destinó los «[r]recursos de los excedentes de cooperativas, establecidos en el artículo 142 de la reforma tributaria del año 2016 [Ley 1819 de 2016], para fortalecer los presupuestos de funcionamiento de [todas] las IES públicas». Así, los recursos excedentes de cooperativas, estos recursos «son asignados a todas las IES a partir de 2019 para el fortalecimiento de sus presupuestos de funcionamiento». El MEN informó que, en 2021, se apropiaron «cerca de $29.015 millones [...] y que fueron girados en su totalidad en marzo».

[209] Intervención del MEN, pág. 6.

[210] Respuesta al auto de pruebas, pág. 7.

[211] La jurisprudencia constitucional ha explicado que el artículo 346 constitucional contiene el principio de legalidad del gasto. Según este principio, «corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno (CP art. 1°). En el constitucionalismo colombiano la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (CP. Art. 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (CP art. 345) para poder ser efectivamente realizadas». Sentencias C-1065 de 2001 y C-685 de 1996. En este sentido, ver las sentencias C-380 de 2019, C-127 de 2019, C-006 de 2012, C-507 de 2008 y C-1168 de 2001, entre otras.

[212] Ibidem.

[213] Ibidem, págs. 9 a 10.

[214] Ibidem, pág. 8.

[215] Ibidem.

[216] Ibidem.

[217] Ibidem, pág. 9.

[218] Ibidem, pág. 10.

[219] Ibidem. Es importante advertir que, en su respuesta al auto de pruebas (pág. 12), el MEN explicó que «los Planes de Fomento a la Calidad no son un instrumento de asignación o transferencia de recursos». En este sentido, afirmó que «[c]onforme a lo previsto en el Decreto 1075 de 2015 adicionado por el Decreto 1246 de 2015, los Planes de Fomento a la Calidad (PFC) se definen como herramientas de planeación en las que se incluyen los proyectos, metas, indicadores, recursos, fuentes de financiación e instrumentos de seguimiento y control a la ejecución del plan, que permiten mejorar las condiciones de calidad de las Instituciones de Educación Superior públicas de acuerdo con sus planes de desarrollo institucionales. En consecuencia, una vez se asignan los valores de recursos adicionales de inversión, contemplados en el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, cada una de las Instituciones de Educación Superior Públicas, inicia la formulación del PFC». Es decir, «a los valores asignados por el Ministerio de Educación Nacional, cada institución, también de manera autónoma, puede agregar al financiamiento de los proyectos de inversión otras fuentes como son: [los] [r]recursos provenientes del mismo artículo 183 de la Ley 1955 destinados a pago de obligaciones o saneamiento de pasivos». La precisión hecha por el MEN en su respuesta al auto de pruebas es pertinente, debido a que, en la intervención presentada inicialmente por el ministerio, el apoderado de la entidad sostuvo que «teniendo en cuenta la orientación con el Plan Nacional de Desarrollo consagró para este periodo de gobierno la forma como se presupuestarían estos recursos adicionales –calidad-, se encontró que una herramienta razonable para gestionar los recursos de inversión adicionales eran los Planes de Fomento de la Calidad PFC como parte del Plan de Fortalecimiento Institucional PFI, dado que apuntan a lograr una adecuada articulación entre el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Plan de Desarrollo Institucional (PDI) de cada IES y contribuir así al Fortalecimiento de la Calidad que pretende el Ministerio de Educación Nacional». Págs. 17 a 18.

[220] Ibidem.

[221] Ibidem, pág. 11.

[222] Ibidem, pág. 10.

[223] Ibidem.

[224] Ibidem. En concreto: «Sistema Nacional de Información de Educación Superior– SNIES, Sistema para la Prevención de la Deserción en las IES – SPADIES».

[225] Ibidem.

[226] Ibidem, págs. 10 a 11.

[227] Ibidem, pág. 11.

[228] Ibidem.

[229] Ibidem.

[230] Ibidem.

[231] Ibidem, pág. 12.

[232] Ibidem, pág. 11.

[233] Ibidem.

[234] Ibidem.

[235] Ibidem, pág. 12.

[236] Ibidem, pág. 18.

[237] Ibidem.

[238] Cfr. Ibidem, pág. 19.

[239] Ibidem.

[240] Ibidem.

[241] Ibidem, pág. 9.

[242] Ibidem.

[243] En múltiples oportunidades, la Corte ha reconocido que el documento de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo hace parte integral de la Ley que aprobó dicho plan. Al respecto, ver las sentencias C-133 de 2021, C-068 de 2021, C-063 de 2021, C-050 de 2021, C-030 de 2021, C-493 de 2020, C-440 de 2020, C-095 de 2020, C-026 de 2020, C-008 de 2018, C-670 de 2014, C-363 de 2012, C-394 de 2012 y C-077 de 2012, entre muchas otras.

[244] Sentencia C-415 de 2020.

[245] Ibidem.

[246] Sentencia C-440 de 2020.

[247] Sentencias C-493 de 2020, C-068 de 2020, C-008 de 2018, C-016 de 2016, C-363 de 2012, C-394 de 2012 y C-376 de 2008, entre muchas otras.

[248] Cfr. Sentencia C-442 de 2019.

[249] Artículo 3 de la Ley 1955 de 2019.

[250] Ibidem.

[251] Documento de las Bases del PND, pág. 231.

[252] Ibidem.

[253] Ibidem.

[254] En total, el pacto por la equidad tiene seis líneas, a saber: el pacto estructural por la

equidad está compuesto por seis líneas, a saber: (i) «Primero las niñas y los niños: desarrollo integral desde la primera infancia hasta la adolescencia», (ii) «Salud para todos con calidad y eficiencia, sostenible para todos», (iii) "Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos», (iv) «Alianza por la seguridad alimentaria y la nutrición: ciudadanos con mentes y cuerpos sanos», (v) «Vivienda y entornos dignos e incluyentes» y (vi) «Trabajo decente, acceso a mercados e ingresos dignos: acelerando la inclusión productiva».

[255] Ibidem, pág. 232.

[256] Ibidem, pág. 285.

[257] Ibidem.

[258] Ibidem.

[259] Ibidem, pág. 302.

[260] Ibidem.

[261] Ibidem.

[262] Ibidem.

[263] Ibidem.

[264] Ibidem.

[265] Ibidem, págs. 302 a 303.

[266] Ibidem, pág. 303. Punto 3: «gradualidad en la gratuidad en el acceso a la educación superior para población vulnerable».

[267] Ibidem, pág. 304.

[268] Ibidem.

[269] Ibidem. Punto 6: «educación virtual».

[270] Ibidem.

[271] Ibidem.

[272] Ibidem, pág. 305.

[273] Sentencia C-782 de 2007. En un sentido similar, ver la Sentencia C-675 de 2005.

[274] Cfr. Sentencias C-782 de 2007 y C-675 de 2005.

[275] Cfr. Sentencias C-507 de 2008 y C-926 de 2005.

[276] Sentencia C-926 de 2005.

[277] Sentencia C-220 de 1997.

[278] Sentencias C-150 de 2003 y C-791 de 2002.

[279] Ibidem.

[280] En este sentido pueden consultarse la intervención del MEN y su respuesta al auto de pruebas. Como respuesta a esta manifestación social, el Gobierno nacional creó «la Mesa de Diálogo para la construcción de acuerdos para la Educación Superior Pública [...] como un espacio de seguimiento, discusión y proposición de acuerdos, que permitan alcanzar soluciones a las problemáticas estructurales de la Educación Superior Pública, bajo la coordinación del Ministerio de Educación Nacional». Resolución 19195 de 14 de diciembre de 2018, del Ministerio de Educación Nacional.

[281] Sentencia C-926 de 2005.

[282] Ibidem.

[283] Ibidem.

[284] Cfr. Sentencias C-782 de 2007 y C-675 de 2005.

[285] Sentencia C-507 de 2008.

[286] Sentencia C-782 de 2007. Cfr. Sentencia C-704 de 2010.

[287] Ibidem.

[288] Sentencia C-644 de 2016.

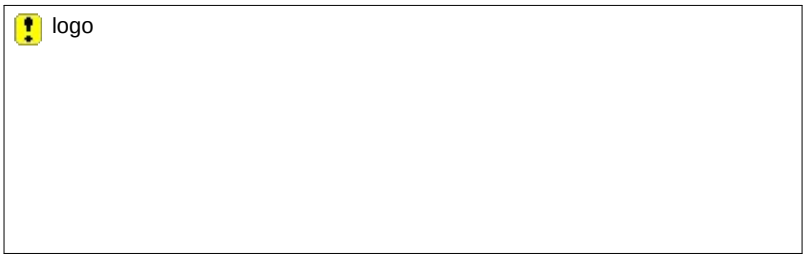
[289] Ibidem. Cfr. Sentencia C-810 de 2014.

[290] Sentencias C-284 de 2015, C-1547 de 2000 y C-083 de 1995.

[291] En la Sentencia SU-837 de 2002, la Corte identificó algunas normas constitucionales que versan sobre la equidad en diferentes ámbitos, tales como los artículos: 150.16, 226, 227, 230 y 247 de la Constitución Política. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha dado cuenta de la diversidad de ámbitos en los cuales resulta posible la aplicación de la equidad. Por ejemplo, en materia: tributaria, sentencias C-606 de 2019, C-388 de 2019, C-278 de 2019, C-209 de 2016, C-169 de 2014, C-734 de 2002, C-007 de 2002, entre muchas otras; pensional, sentencia T-1046 de 2007; electoral, sentencia C-1153 de 2005; de género, sentencias C-027 de 2018, C-017 de 2018, entre otras; laboral, sentencias T-278 de 2016, T-435 de 2014, entre otras; de expropiación, sentencias C-962 de 2003 y C-1058 de 2002 y de administración de justicia, sentencias C-631 de 2012, SU-173 de 2015, SU-837 de 2007, T-046 de 2002, C-1547 de 2000 y C-083 de 1995, entre otras.

[292] Sentencia C-782 de 2007. Cfr. Sentencia C-704 de 2010.

[293] Cfr. Sentencia C-644 de 2016.

[294] En múltiples oportunidades, la Corte ha reconocido que el documento de las Bases del Plan Nacional de Desarrollo hace parte integral de la Ley que aprobó dicho plan. Al respecto, ver las sentencias C-133 de 2021, C-068 de 2021, C-063 de 2021, C-050 de 2021, C-030 de 2021, C-493 de 2020, C-440 de 2020, C-095 de 2020, C-026 de 2020, C-008 de 2018, C-670 de 2014, C-363 de 2012, C-394 de 2012 y C-077 de 2012, entre muchas otras.

Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.
Compilación Juridica MINTIC
n.d.
Última actualización: 31 de mayo de 2024 - (Diario Oficial No. 52.755 - 13 de mayo de 2024)