



Sentencia C-127/19

Referencia: Expediente D-12304

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3° Sección 2201 (parcial), 88 y 92 de la Ley 1815 de 2016, *“Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2017”*.

Demandante:
Camilo Andrés Blanco López

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D. C., veinte (20) de marzo de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, integrada por los y las Magistradas Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, Carlos Bernal Pulido, Diana Fajardo Rivera, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, Antonio José Lizarazo Ocampo, Cristina Pardo Schlesinger, José Fernando Reyes Cuartas y Alberto Rojas Ríos, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto Ley 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Camilo Andrés Blanco López, en ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, formuló demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 3° Sección 2201 (parcial), 88 y 92 de la Ley 1815 de

2015, por la presunta vulneración de la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Constitución. Luego de los trámites de rigor, la demanda fue fijada en la Secretaría de la Corte para permitir la participación ciudadana. Posteriormente, el señor Procurador General emitió el concepto de su competencia.

1. Normas demandadas

A continuación, se transcribe el texto de los artículos 3° Sección 2201 (parcial), 88 y 92 de la Ley 1815 de 2016, “*Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2017*”, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial No. 50.080 de 7 de diciembre de 2016:

“LEY 1815 DE 2016
(diciembre 7)

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2017.

[...]

ARTÍCULO 3o. PRESUPUESTO DE GASTOS O LEY DE APROPIACIONES. <Este artículo no incluye modificaciones> Aprópiase para atender los gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública del Presupuesto General de la Nación durante la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2017 una suma por valor de doscientos veinticuatro billones cuatrocientos veintiún mil seiscientos setenta y dos millones trescientos doce mil seiscientos noventa y siete pesos (\$224,421,672,312,697) moneda legal, según el detalle que se encuentra a continuación:

[...]

SECCION: 2201
MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL

A. PRESUPUESTO DE FUNCIONAMIENTO		31,204,629,885,540	31,204,629,885,540
C. PRESUPUESTO DE INVERSION		2,617,313,382,309	2,617,313,382,309
2201	CALIDAD, COBERTURA Y FORTALECIMIENTO DE LA EDUCACIÓN INICIAL, PRESCOLAR, BÁSICA Y MEDIA	1,253,442,000,000	1,253,442,000,000
	0700 INTERSUBSECTORIAL EDUCACIÓN	1,253,442,000,000	1,253,442,000,000
2202	CALIDAD Y FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR	1,328,717,601,025	1,328,717,601,025
	0700 INTERSUBSECTORIAL EDUCACIÓN	1,328,717,601,025	1,328,717,601,025
2299	FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN Y DIRECCIÓN DEL SECTOR EDUCACIÓN	35,153,781,284	35,153,781,284
	0700 INTERSUBSECTORIAL EDUCACIÓN	35,153,781,284	35,153,781,284
TOTAL PRESUPUESTO SECCION		33,821,943,267,849	33,821,943,267,849

(...)

ARTÍCULO 88. *Como requisito para la aprobación de nuevos registros calificados o para la renovación de los existentes, el Ministerio de Educación Nacional deberá verificar que los recursos para el desarrollo de los mismos cuenten con apropiación presupuestal disponible, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.*

[...]

ARTÍCULO 92. *El Ministerio de Educación Nacional (MEN) en el marco del Programa Ser Pilo Paga, reconocerá, a través del Icetex, a las Universidades Públicas acreditadas en alta calidad que reciban estudiantes beneficiarios de dicho programa, el valor correspondiente al costo asociado a los nuevos cupos creados para la atención de estos estudiantes. El MEN determinará la metodología para estimar los nuevos cupos y el costo asociado a cada nuevo cupo. Los recursos reconocidos por esta vía no harán parte de la base presupuestal de las universidades que los reciban.”*

2. La demanda

El ciudadano Camilo Andrés Blanco López demanda la inconstitucionalidad de los artículos 3° Sección 2201 (parcial), 88 y 92 de la Ley 1815 de 2016, por la presunta vulneración del artículo 69 de la Constitución Política.

2.1. En primer término, el actor manifiesta que las disposiciones del artículo 3° sección 2201 (parcial) de la Ley 1815 de 2016 vulneran la autonomía universitaria con base en los siguientes argumentos:

2.1.1. Respecto de la sección 2201 del artículo 3° de la Ley 1815 de 2016, expone que la Corte en sentencias C-547 de 1994 y C-045 de 1998 determinó que, por regla general, las universidades tienen la facultad de distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades, las cuales son definidas autónomamente, sin intervención de las autoridades estatales o del sector privado.

A partir de lo anterior, el demandante señala que las universidades públicas se encuentran limitadas por un control estricto del presupuesto, al estar sometidas a criterios y/o procedimientos fijados por el Gobierno Nacional en cuanto a la redistribución del porcentaje total de inversiones. Esto por cuanto las universidades no tienen conocimiento sobre el presupuesto anual que les corresponde, sino que por el contrario los recursos son girados directamente al Ministerio de Educación, el cual se encarga de asignarlos según su criterio.

2.1.2. En cuanto a la sección 2201 del artículo 3° de la Ley 1815 de 2016, sostiene que es contraria al artículo 69 de la Carta Política, puesto que crea un fondo común entre las universidades públicas y el Ministerio de Educación, de tal manera que establece un presupuesto global denominado “calidad de fomento de la educación superior”, dentro del cual se encuentra incluido el presupuesto de inversiones de las universidades públicas, relacionándolas como una dependencia de dicha autoridad estatal.

En este orden, indica que las universidades deben tener un presupuesto independiente, debidamente establecido en la ley de apropiaciones y en la que se determine el monto de inversión y funcionamiento asignado a cada una. Lo anterior, con el fin de evitar subordinación por parte de los rectores de los centros educativos frente al Ministerio de Educación, dado que este tipo de decisiones presupuestales trae como consecuencia que el derecho a la educación pierda su sentido académico.

Adicionalmente, afirma que el Gobierno Nacional al disponer de un fondo común de los recursos de educación superior, tiende a dar prioridad a programas como “Ser Pilo Paga”, que beneficia la financiación de las universidades privadas y que, por el contrario, debilita la sostenibilidad del sistema de las universidades públicas.

2.2. En segundo lugar, expresa que el artículo 88 de la Ley 1815 de 2016 contraría el artículo 69 del texto constitucional, ya que dicha norma establece que *“para la aprobación de nuevos registros calificados o para la renovación de los existentes, el Ministerio de Educación deberá verificar que los recursos para el desarrollo de estos cuenten con apropiación presupuestal disponible, de acuerdo con lo establecido en el artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto”*.

Explica que la autonomía universitaria ha sido definida por la Corte desde dos puntos de vista, de un lado, la dirección ideológica del centro educativo y, de otro lado, la potestad para determinar su propia organización interna,

lo cual se concreta en las normas de funcionamiento y gestión administrativa, en el sistema de elaboración y aprobación del presupuesto, en la administración de sus bienes, la selección y formación de sus docentes.

Con fundamento en lo anterior, el actor manifiesta que al Ministerio de Educación le corresponden las funciones de fomento, inspección y vigilancia, que se ven reflejadas a través de los registros calificados, en las que debe limitarse a garantizar la calidad mínima de los programas y no a decidir sobre el registro o apertura de un programa, considerando la viabilidad financiera del mismo o la disponibilidad de recursos, ya que esto corresponde a las funciones administrativas y presupuestales de los entes universitarios.

2.3. Por último, el accionante sostiene que el artículo 92 de la Ley 1815 de 2016 contraría el artículo 69 de la Carta Política al establecer que *“El Ministerio de Educación Nacional (MEN) en el marco del Programa Ser Pilo Paga, reconocerá, a través del Icetex, a las Universidades Públicas acreditadas en alta calidad que reciban estudiantes beneficiarios de dicho programa, el valor correspondiente al costo asociado a los nuevos cupos creados para la atención de estos estudiantes. El MEN determinará la metodología para estimar los nuevos cupos y el costo asociado a cada nuevo cupo. Los recursos reconocidos por esta vía no harán parte de la base presupuestal de las universidades que los reciban.”*

Lo anterior, por considerar que si bien la Corte Constitucional no se ha referido de manera explícita al contrato educativo, se infiere que se trata de un acuerdo de voluntades que implica obligaciones para la institución educativa como para el alumno, que tiene un carácter consensual y en principio es oneroso. Es decir, que dentro de dicha relación contractual las universidades, en virtud de la autonomía universitaria y presupuestal, y en ejercicio de la función reglamentaria, deben fijar razonablemente los costos educativos aplicables a los programas. De allí que son las propias universidades las que deben determinar tales valores y no el Ministerio de Educación Nacional, como lo establece la norma acusada.

3. Auto admisorio

Por Auto del 20 de septiembre de 2017, el Despacho Sustanciador admitió la demanda de inconstitucionalidad formulada por el ciudadano Camilo Andrés Blanco López contra los artículos 3º Sección 2201 (parcial), 88 y 92 de la Ley 1815 de 2016, *“Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2017”* por la supuesta vulneración del artículo 69 de la Constitución y, simultáneamente, suspendió los términos del proceso, de conformidad con lo dispuesto por la Sala Plena de esta Corporación mediante Auto 305 de 2017.

Mediante Auto 498 del 8 de agosto de 2018 se levantó la suspensión de términos ordenada por Auto 305 de 2017.

II. INTERVENCIONES

De acuerdo con la constancia expedida por la Secretaría General¹ de la Corte Constitucional, dentro del término de fijación en lista, el cual venció el 3 de septiembre de 2018, se recibieron escritos de intervención de la Universidad de Cundinamarca, la Universidad de Antioquia, la Universidad de la Sabana, la Universidad del Magdalena, la Universidad de Cartagena, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, y la Universidad Nacional de Colombia, así como del Ministerio de Educación Nacional, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX-, los cuales se sintetizan en orden cronológico de su presentación en la Corte.

1. Universidad de Cundinamarca

Mediante escrito radicado en la Secretaría General² el 10 de octubre de 2017, la Directora Jurídica de la Universidad de Cundinamarca intervino en el presente proceso para “*presentar escrito de coadyuvancia a la demanda de la referencia*”. En el marco de su justificación presenta consideraciones generales de cómo los artículos demandados de la Ley 1815 de 2016 vulneran la autonomía de la Universidad de Cundinamarca pues “*con los recursos que actualmente recibe la institución limita su ejercicio y como tal la autonomía que le ha otorgado la Constitución a las Instituciones de Educación Superior; en cuanto al manejo de recursos, es claro que una de las funciones inherentes a las universidades y esenciales a su capacidad de autorregulación administrativa es la de elaborar y manejar su propio presupuesto*”, cuestión que se traduce, según la interviniente, en la afectación de procesos institucionales como la acreditación de alta calidad y la inversión en infraestructura física.

Respecto al programa Ser Pilo Paga –SPP– manifiesta que éste “*mantiene las brechas y desigualdades en el acceso y calidad de la educación, ya que tan sólo beneficia al 2% de los bachilleres que se gradúan anualmente en Colombia, traslada importantes recursos a las universidades privadas recursos que podrían invertirse de manera más eficiente en las Instituciones de Educación Superior estatales, donde los costos de matrícula son inferiores a los del sector privado*”. Como corolario de lo anterior, sostiene que “*(...) no será posible cerrar las brechas en acceso y calidad de la educación si contamos con universidades que se encuentren desfinanciadas, que no cuenten con los recursos necesarios*

¹ Folio 214.

² Folios 54 a 64.

para invertir (...) En otras palabras, el Estado no puede apartarse de su obligación como fuente de financiamiento de la Educación Superior”.

2. Universidad de Antioquia

Luquegui Gil Neira, en calidad de Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Antioquia mediante escrito³ radicado en la Secretaría General el 19 de octubre de 2017, intervino en el proceso para solicitar a esta Corporación declarar la **inexequibilidad** de las normas objeto de censura. En primer lugar considera que “[Le] *asiste al demandante la razón al considerar que el presupuesto general de la nación incurre en un vicio de constitucionalidad, en tanto, incluir los recursos destinados a las universidades [estatales] en el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional, vulnera la disposición constitucional mencionada que establece que dichas instituciones no estén suscritas al gobierno nacional y por tanto, corresponde a la ley de presupuesto asignar directamente los recursos necesarios para su funcionamiento...*”.

Con base en dicho planteamiento, precisa que al tenor del artículo 57 de la Ley 30 de 1992 “*no puede entenderse que el Ministerio de Educación Nacional tiene competencia para administrar los recursos de las universidades Estatales, en tanto el régimen especial aquí descrito implica que la vinculación de las IES con el ministerio está **estrictamente ligada a la planeación educativa**, y en ese sentido, no le corresponde a éste administrar las transferencias de recursos del Estado a las IES estatales*” (negrillas originales del texto).

Adicionalmente, el interviniente sostiene que la norma demandada puede constituirse en una “*barrera*”, lo que implica la regresividad del derecho a la educación superior garantizado por esas instituciones, pues la falta de financiación de las universidades y el control de los recursos que le corresponde al Gobierno Nacional impiden que las universidades Estatales puedan realizar una adecuada planificación presupuestal.

3. Ministerio de Educación Nacional

Por escrito⁴ radicado en la Secretaría General el 18 de octubre de 2017, Martha Lucía Trujillo Calderón, en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica como cuestión previa considera que la demanda **no cumple con los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional** en cuanto a certeza, claridad y suficiencia pues “*los argumentos usados en la demanda no detallan en modo satisfactorio el sustento de la acusación contra las normativas discutidas*”, así como el “*actor no es claro en su intención de demandar las normas aludidas (artículos 3, 88 y 92 de la Ley 1815 de 2016) en el escrito de la demanda [por lo tanto] en ningún momento se exhibe con claridad cuál es la petición que realiza a la H. Corte*

³ Folios 66 a 69 y 88 a 95.

⁴ Folios 70 a 87.

Constitucional, tal como sería declarar la inconstitucionalidad absoluta de lo demandado, la inexecutable condicionada o cualquier otro resultado preciso”.

En complemento de lo anterior, explica que en una “*demanda de inconstitucionalidad no es suficiente solo indicar el supuesto quebranto, como en el presente caso, sino que la línea argumentativa debe ser más aguda con el fin de poner de presente la posible arbitrariedad del legislador al consagrar las disposiciones contenidas en los artículos demandados”.*

De manera subsidiaria el Ministerio de Educación Nacional solicita a este Tribunal declarar la **executable** de los artículos demandados de la Ley 1815 de 2016, por considerar que sus disposiciones se encuentran ajustadas al ordenamiento constitucional, pues los cargos aducidos por el demandante parten de una apreciación errada de la ley.

Frente a la censura formulada respecto del artículo 3° sección 2201 Ley 1815 de 2016, menciona que el Ministerio de Educación Nacional –MEN– en el marco de la función de fomento a la educación superior debe “*garantizar la implementación de mecanismos que permitan que las instituciones de educación superior de carácter público, reciban recursos adicionales para financiar proyectos de inversión con orientación al mejoramiento de sus capacidades en infraestructura, investigación, docencia y permanencia estudiantes a través de una asignación equitativa y eficiente de estos recursos”*, por lo tanto, y en atención de lo dispuesto en la disposición demandada “*la determinación de no realizar una desagregación directa de esta fuente de recursos en la Ley de presupuesto, está relacionada con la destinación específica de estos recursos para cubrir necesidades de inversión, ya que por tratarse de recursos adicionales que no forman parte de la base presupuestal de las instituciones de educación superior de carácter público, y no estar destinados a financiar gastos de funcionamiento, su asignación y distribución está a cargo del Ministerio de Educación Nacional”*, por lo que sostiene que el cargo propuesto no está llamado a prosperar.

En línea con lo anterior, el MEN solicita se declare executable la norma demandada en razón a “*que las universidades oficiales gozan de autodeterminación administrativa que se concreta en la posibilidad de manejar, sin la injerencia de un poder externo –pero eso sí, en el marco de la ley– los recursos que hacen parte de su patrimonio. Ahora bien, el monto de los recursos del Presupuesto General de la Nación que efectivamente sean asignados en cada vigencia dependerán de la situación fiscal de la Nación (sin desconocer en todo caso que, en virtud de lo previsto en la norma acusada, siempre deberá haber un incremento en pesos constantes), pero ello en ningún caso tiene incidencia en la forma como las universidades aplican sus recursos al cumplimiento de sus funciones de docencia, investigación y extensión”.*

En lo que respecta al cargo dirigido contra el artículo 88 Ley 1815 de 2016, el Ministerio de Educación Nacional manifiesta que al momento de evaluar las condiciones de calidad de los programas académicos nuevos o en proceso de renovación dicha cartera debe “*verificar que los mismos cuentan con los recursos financieros para su oferta y desarrollo*”, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1188 de 2008, el Decreto 1075 de 2015 y reiterada jurisprudencia constitucional, cuestión que no implica una violación a la autonomía universitaria, “*atendiendo que no se está restringiendo en modo alguno la libertad de cátedra, la forma de implementación de los programas académicos (...), ni implica injerencia de ningún tipo con dichas instituciones*”.

Finalmente, en lo que atañe al cargo contra el artículo 92 Ley 1815 de 2016, el MEN indica que el demandante no detalla en modo satisfactorio el sustento de la acusación. No obstante, asumiendo que los reparos tienen que ver con la presunta violación de la autonomía universitaria a causa de la fijación de los costos educativos aplicables a sus programas, enfatiza que de conformidad con la Ley 30 de 1992 y el Decreto 5012 de 2009, “*el Ministerio de Educación Nacional definió la metodología para establecer el costo asociado a cada nuevo cupo del programa Ser Pilo Paga, tomando como referencia la información reportada por las mismas Instituciones de Educación Superior en el Sistema Nacional de Información de Educación Superior –SINES– (ingresos por concepto de matrícula y número de estudiantes atendidos) y la información de los aportes que la Nación realiza a las IES públicas (transferencias). Para cada IES pública acreditada en alta calidad que atiende a estudiantes beneficiarios del programa Ser Pilo Paga se estimó un valor del costo promedio*”, con fundamento en lo cual defendió que la norma se ajusta a la Constitución y solicitó que se declare su exequibilidad.

4. Universidad de La Sabana

Juan Nicolás Cortés Galeano, actuando como miembro de la Clínica Jurídica de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de La Sabana, presentó escrito⁵ ante la Secretaría General el 25 de octubre de 2017, en el cual solicita a la Corte se declare la **inconstitucionalidad** de las normas demandadas por considerar que vulneran “*fehacientemente la autonomía universitaria en su dimensión financiera, presupuestal, administrativa y académica, puesto que van en desmedro del cumplimiento de los fines legítimos de las Universidades Públicas, coartan la libertad de autodeterminación académica, filosófica, presupuestal, financiera y administrativa, y convierten a las Universidades Públicas en otras dependencias irrelevantes del Ministerio de Educación Nacional*”.

En sustento de dicha consideración, la Universidad de La Sabana inicia su intervención haciendo una descripción de la naturaleza orgánica de las

⁵ Folios 96 a 120.

universidades públicas conforme a lo establecido en el artículo 69 Superior, resaltando el carácter autónomo respecto a las ramas del poder público, cuestión que implica *“escapar de la omnipotencia reguladora del Estado –concretada en sus tres ramas del poder público- y ser capaces de llevar sus actividades de manera independiente.”*

A partir de lo anterior el interviniente plantea que dentro de la autonomía que establece el citado artículo 69 constitucional, las universidades cuentan con la potestad de darse sus propios estatutos en los que *“de manera inexorable se incluirá la organización y procedimiento presupuestal y financiero con el que contarán”*. En relación con la autonomía administrativa pone de presente que *“(…) las normas demandadas le otorgan una relación de subordinación a las Universidades Públicas, en relación con el Ministerio de Educación Nacional, ya que lo que rezan tales artículos resta completamente independencia en el campo administrativo de las universidades, y las convierte así en otros dependientes más del Gobierno Central, específicamente del Ministerio de Educación Nacional, desnaturalizando así por completo la esencia de los entes universitarios.”*

Conforme a lo anterior, concluye que las disposiciones demandadas deben ser declaradas inexecutable, pues no se ajustan a la Constitución y *trasgreden* principios consagrados en ella.

5. Universidad del Magdalena

Óscar Fernando Castillo Moscarela, en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Universidad del Magdalena mediante comunicación radicada el 31 de octubre de 2017 en la Secretaría General de esta Corporación⁶ solicita a la Corte declarar la **inexecutable** de los artículos 3, 88 y 92 de la Ley 1815 de 2016, al considerar que *“La intervención por parte del Presidente de la República en la ejecución de los presupuestos de las Universidades Públicas mediante el Ministerio de Educación, viola el principio de descentralización y de autonomía universitaria que a lo largo de la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional ha decantado, pues se ha definido a la educación pública universitaria como servicio público que es el prestado directamente por parte de las IES”*.

Frente a la necesidad de asignar las partidas presupuestales directamente del Presupuesto General de la Nación a las universidades públicas, el interviniente explica que *“por el hecho de que no existan partidas precisas a favor de cada universidad [se] viola la autonomía y supone que las universidades con menos influencia sean afectadas con menos recursos”*, cuestión que fuerza a concluir que *“estamos frente a unas normas inconstitucionales, frente a unos hechos inconvenientes y frente a la violación de una serie de principios que rompen con la arquitectura*

⁶ Folios 122 a 139.

jurídica necesaria para el desarrollo social del país”.

6. Universidad de Cartagena

Tatiana Díaz Ricardo en calidad de Directora del Consultorio de Acciones Constitucionales de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Cartagena, mediante escrito radicado en la Secretaría General el 1° de noviembre de 2017⁷, solicita a la Corte declarar la **inexequibilidad** de las disposiciones acusadas, con fundamento en que *“los artículos demandados lesionan en un nivel alto la autonomía universitaria en su núcleo presupuestal, académico y administrativo, por cuanto como se ha establecido la jurisprudencia de esta Honorable Corporación, los controles del gobierno a órganos y entes autónomos como lo son las universidades, debe ser mínimos y solamente se justifica cuando exista la necesidad de la intervención.”*

Según la interviniente, las normas demandadas afectan la autonomía universitaria en los siguientes términos: *“1. Asignan el presupuesto general de las mismas [universidades] dentro del presupuesto de un ente del Gobierno, desconociendo su naturaleza de órganos autónomos del Estado. // 2. Hacen depender la renovación o el otorgamiento de registros calificados a la existencia de presupuesto para el desarrollo de los mismos, dependencia que lesiona tanto a la autonomía en su ámbito académico como el derecho a la educación desde su ámbito de calidad. // 3. Establece en cabeza de un órgano gubernamental el control de la asignación de los recursos a las universidades dentro del programa ser pilo paga sin establecer cuáles serán los fundamentos y criterios para la distribución y asignación de los recursos, y más aún, no tienen en cuenta a la las (sic) universidades para la distribución y aprobación de tales recursos”.*

7. Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior – ICETEX-

Nora Alejandra Muñoz Barrios, actuando como de Jefe de la Oficina Jurídica del ICETEX, interviene en la presente acción pública de inconstitucionalidad mediante escrito con radicado del 8 de noviembre de 2017⁸ para solicitar se declare la **constitucionalidad** de los preceptos demandados *“habida consideración que, el reconocimiento de esta ley, se deriva de la obligación constitucional que le asiste al Estado Colombiano, de garantizar el acceso a la educación en el país”.*

En sustento de dicha postura realiza unas consideraciones generales del Programa Ser Pilo Paga, así como del derecho a la educación con enfoque hacia la calidad y su relación con lo dispuesto en el artículo 92 de la Ley 1815 de 2016, así: *“el reconocimiento de que trata el artículo 92 (...) hace*

⁷ Folios 140 a 147.

⁸ Folios 148 a 155.

parte de una iniciativa que nació hace más de veinte años, a través de la cual se estimula la mejora de la calidad de la educación superior en el país, por medio de un sistema de acreditación que permitiría elevar los estándares de prestación de este servicio en las instituciones”.

Sobre los cupos del programa Ser Pilo Paga señala que *“en nada contraría la autonomía universitaria también manifestada por la accionante (sic), puesto que aun cuando es un derecho que le asiste a las instituciones de educación superior, es importante reconocer que el mismo no es absoluto cuando se trata de protección del interés general, y más aún, del acceso y mejoramiento de la calidad de la educación para grupos poblacionales de escasos recursos”*, cuestión que de una parte mejora la prestación del servicio educativo de cara a los intereses propios de la sociedad colombiana por medio del proceso de acreditación y, de otra, busca reconocer dicho proceso en favor de esas instituciones pues se dirige a permitir el acceso a la educación superior a grupos poblacionales vulnerables.

Concluye señalando que la medida establecida en el artículo 92 de la Ley 1815 de 2016 es idónea para apalancar el programa Ser Pilo Paga y necesaria para incentivar la creación de cupos que permitan cada día el acceso a la educación superior de más ciudadanos de escasos recursos.

8. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia –UPTC-

El Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC, Luis Bernardo Díaz Gamboa, mediante escrito radicado el 23 de noviembre de 2017 en la Secretaría General de la Corte Constitucional⁹ presentó **coadyuvancia** frente a la demanda de inconstitucionalidad impetrada por el actor pronunciándose al respecto en los siguientes términos: *“a raíz de la garantía constitucional de la autonomía universitaria, las instituciones de educación pueden tomar sus propias determinaciones en temas como aspectos financieros, académicos, disciplinarios entre otros, motivo suficiente para determinar el que las normas acusadas, esto es, artículo 3 (sección 2201), 88 y 92 de la Ley 1815 de 2016, son contrarias al mandato constitucional contenido en el artículo 69 de la Constitución Política de 1991, pues los mismos no se compadecen con el citado principio de autonomía universitaria”*.

9. Universidad Nacional de Colombia

El Rector de la Universidad Nacional de Colombia, Ignacio Mantilla Prada, mediante escrito allegado el 11 de enero de 2018¹⁰, presentó intervención ciudadana en la demanda de la referencia para solicitarle a esta Corporación declarar exequibles los cargos primero, segundo y

⁹ Folios 156 a 158.

¹⁰ Folios 159 a 162.

tercero, e **inexequible** el cargo cuarto de la demanda, por las siguientes razones:

Frente al cargo primero en el que se demanda el artículo 3° de la Ley 1815 de 2016, el interviniente sostiene:

“...no es cierto que la atribución reglamentaria que el legislador dejó en cabeza del Ministerio de Educación Nacional para realizar la distribución de los presupuestos que se asignaron globalmente a través de un fondo común conlleve a (sic) una subordinación presupuestal de las instituciones de educación superior, ya que esa circunstancia es meramente formal en la manera como se presenta la información y la operatividad de las transferencias a cargo de la Nación, sin que de manera alguna, el Ministerio pueda decidir su inversión, ya que esa destinación sólo la realizan las universidades estatales conforme a sus propias necesidades y prioridades.”

Al realizar un análisis de la ley anual de apropiaciones, incluida en la ley anual de presupuesto, en la cual menciona que estas deben expedirse bajo los parámetros establecidos en el literal b del artículo 11 de la Ley Orgánica de Presupuesto (Decreto 111 de 1996), explica que esta no afecta la naturaleza de los entes autónomos, pues estos no se encuentran vinculados presupuestalmente al Ministerio del ramo. En este sentido, argumenta que *“las universidades estatales u oficiales al pertenecer al ramo de educación, su información presupuestal la encabeza en el orden nacional el Ministerio de Educación Nacional, sin que dicha actividad conlleve la dependencia económica al mismo”*. Explica que la función del Ministerio de Educación en este caso es de intermediación entre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y las Universidades estatales frente a las transferencias corrientes de la Nación.

Adicionalmente, sostiene que la operación de intermediación que realiza el MEN *“no tiene impacto en la autonomía financiera de las universidades, ya que no depende de los Ministerios definir cuánto se les trasladará a las universidades y en qué lo van a destinar. Es el Decreto Anual de Liquidación, basado en parámetros legales, el que define el monto específico de la asignación de cada una de las universidades y éstas con plena autonomía, elaboran y aprueban los presupuestos internos”*.

En lo que respecta a los cargos segundo y tercero relacionados con la autonomía administrativa de las universidades públicas, el Rector de la UNAL, luego de realizar un análisis de la sentencia C-045 de 1998, considera que el artículo 88 de la ley demandada no coarta de manera directa la autonomía de las universidades públicas, pues es claro que por tratarse del manejo de recursos públicos, esa autonomía se encuentra enmarcada en las normas orgánicas que reglan la ejecución de los gastos.

Por último, frente al cargo cuarto fundamenta su solicitud de inconstitucionalidad en que a través del artículo 92 de la Ley 1815 de 2016

el legislativo “no puede autorizar que los costos de los cupos universitarios de cada institución educativa oficial que se empleen para dar cumplimiento al programa estatal sean fijados por el Ministerio de Educación, ya que esa prerrogativa es exclusiva de las instituciones de educación superior públicas y privadas, y en esa medida, no puede el Estado a través de uno de sus agentes o intermediarios llevar a cabo actividades que son propias de las funciones de estas instituciones, independientemente que los recursos que se empleen para su cumplimiento provengan del erario público”.

10. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

De acuerdo con informe secretarial, Esteban Jordán Sorzano, en calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – MinHacienda- presentó ante la Secretaría General de la Corte Constitucional escrito de intervención el 3 de septiembre de 2018¹¹ en el que solicita a este Tribunal inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo en razón a la ineptitud de la demanda y en caso de que se realice el estudio de fondo, solicita se declare la **exequibilidad** de los cargos propuestos contra los artículos 3° y 88 de la Ley 1815 de 2016, con fundamento en los argumentos que a continuación se resumen:

Frente al cargo propuesto contra el artículo 3° de la Ley 1815 de 2016, aduce que no cumple con los requisitos de certeza, especificidad, suficiencia y pertinencia. Por su parte, frente a la demanda contra el artículo 88 considera que no se satisface el elemento de claridad, por lo que precisa: “quisiera resaltar este Ministerio que la demanda no contiene, formal ni estrictamente, el concepto de violación ni la determinación de los cargos sobre los cuales se basa, y en esa medida, no es clara. Es verdaderamente ininteligible el cargo, a tal punto que no puede esta cartera señalar el cumplimiento de otros requisitos de aptitud de cargo, puesto que ni siquiera es clara la regla normativa derivada por el demandante de la norma acusada”.

Como argumentos de fondo para el primer cargo menciona que el modelo de financiamiento actual de las universidades públicas del orden nacional, departamental y municipal está compuesto por la concurrencia de la Nación “mediante los aportes a los que obliga la ley en mención [Ley 30 de 1992] y por los aportes de las entidades territoriales y sus recursos propios. De acuerdo con este modelo de financiamiento, la Nación NO financia los costos de funcionamiento de las universidades públicas, sino que sus aportes constituyen una de las varias fuentes de financiación, los cuales son asignados de forma global, tanto en funcionamiento como inversión”. Explica también que las transferencias corrientes que se realizan a las universidades públicas son registradas en el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación y constituyen aportes o asignaciones de recursos que entrega una entidad del PGN a un ente estatal

¹¹ Folios 197 a 213.

sin contraprestación financiera, “[e]s decir que, si bien los recursos de las universidades públicas son apropiados en la sección correspondiente al Ministerio de Educación Nacional, los mismos son liquidados como transferencias corrientes de la Nación a dichos entes y por lo tanto su entrega se hace sin condicionamiento alguno y de manera directa a las Universidades”.

En lo que respecta al artículo 88 de la Ley 1815 de 2016, el Ministerio de Hacienda sostiene que **“la toma de decisiones de gasto de las universidades públicas no puede estar por encima de su capacidad de financiamiento, avalados por los Consejos Superiores, sino que debe ser consistente con el modelo de financiamiento vigente”** (negrillas y subrayas originales), atendiendo que cualquier entidad pública por el simple hecho de pertenecer a un Estado de derecho se encuentra sujeta a límites y restricciones determinados por la Constitución y la ley.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 242 y 278 de la Constitución Política, el señor Procurador General de la Nación, Fernando Carrillo Flórez, rindió concepto número 6463 en relación con la demanda instaurada contra los artículos 3°, 88 y 92 de la Ley 1815 de 2016, solicitándole a la Corte que se declare la exequibilidad de la norma objeto de estudio, con base en los siguientes argumentos:

En primer lugar, señaló que la demanda cumple con los requisitos establecidos en el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991 y que el actor señaló debidamente las normas acusadas como inconstitucionales. Además, resaltó que si bien se demandan disposiciones de la Ley 1815 de 2016, *Ley Anual de presupuesto*, para la vigencia fiscal 2017, el actor cumplió con la carga de presentar la acción pública cuando el contenido de la norma se encontraba vigente.

Respecto del planteamiento del demandante contra la sección 2201 del artículo 3° de la Ley 1815 de 2016, en el sentido que crea un fondo común entre los entes universitarios y el Ministerio de Educación Nacional, a partir del cual de manera arbitraria se asignan los montos y la forma de desembolsar el presupuesto de las universidades públicas, el Ministerio Público indicó que para hacer compatible la doble condición de entes públicos, pero autónomos, la Ley 30 de 1992 consagró la figura de entes universitarios autónomos, los cuales se caracterizan por no hacer parte de la Rama Ejecutiva y estar sujetos a un régimen especial. En consecuencia, la naturaleza especial de las universidades públicas obliga a que se considere que son entes autónomos pero que se articulan con el Estado, por lo que su intervención debe ser adecuada. Al respecto se pronunció en los siguientes términos:

“...la inclusión del presupuesto de los entes universitarios autónomos del Estado en la sección correspondiente al Ministerio de Educación

Nacional no implica que exista incertidumbre en la asignación de recursos ni que se afecte su ejecución, en la medida en que existen principios y reglas especiales y generales que se deben observar y que limitan la acción estatal, frente a las cuales el actor no ofrece elemento particular alguno que evidencie su transgresión.”¹²

Con base en lo anterior, considera que el aparte normativo acusado del artículo 3° (parcial) de la Ley 1815, no vulnera la autonomía universitaria ni la dimensión financiera-presupuestal de la administración.

En segundo lugar, realizó un análisis respecto del cargo propuesto contra el artículo 88 de la Ley 1815 de 2016, precisando que la norma demandada tiene por objeto asegurar la correcta ejecución del presupuesto nacional, sin establecer un requisito para las universidades públicas en la toma de decisiones propias del ejercicio de su autonomía.¹³ En palabras del señor Procurador:

“No se trata, por ende, de controlar hasta el último detalle de las universidades públicas como lo afirma el demandante, pues se reitera, las disposiciones acusadas no estipulan condiciones adicionales de aprobación o renovación de registros calificados, ni regula contenidos que son propios de la autonomía universitaria- como lo sería la aprobación o improbación de programas académicos-, sino que atienden a lo establecido en el Estatuto Orgánico de Presupuesto.”¹⁴

Sobre este aspecto normativo, resaltó que las condiciones para obtener el registro calificado aplican indistintamente para las instituciones de educación superior. De esta manera, al ser aplicable incluso a las universidades privadas, se desvirtúa que con tal disposición se establezca un medio de control estatal sobre los entes universitarios públicos y, por consiguiente, solicita declarar la exequibilidad del artículo 88 de la Ley 1815 de 2016.

Por último, el Ministerio Público se refirió al artículo 92 de la Ley 1815 de 2016 en el sentido que al tratarse de una norma que propende por la correcta ejecución presupuestal del Programa Ser Pilo Paga, y no regular las condiciones de admisión de los estudiantes ni los derechos pecuniarios que en relación con ellos se establezcan, lo que la disposición acusada determina como “nuevos cupos”, son aquellos creados bajo el programa Ser Pilo Paga, y no los que deban establecerse adicionalmente por las instituciones de educación superior para incluir a los beneficiarios dentro del número de admitidos.

“...aunque la ley anual del presupuesto incorpore como norma para la correcta ejecución presupuestal del PSPP que el Ministerio de

¹² Folio 8.

¹³ Folio 10.

¹⁴ *Ibídem*.

Educación Nacional deba determinar la metodológica para estimar los nuevos cupos y el costo asociado al rubro de financiación “Valor Cupo”, no vulnera por sí mismo el principio de autonomía universitaria, en cuanto se trata de la asignación de recursos públicos para el desarrollo de una medida de acción afirmativa que fomenta la educación superior, que incluye – pero no limita- el valor de la matrícula determinada por las universidades públicas, y que no incide en el proceso de admisión ni en los derechos pecuniarios que son definidos autónomamente por ellas mismas.”¹⁵

A partir de dicho análisis, con el fin de salvaguardar la integridad de la Constitución Política y asegurar la certeza jurídica, el Jefe del Ministerio Público concluyó que la Corte Constitucional debe, de una parte, declarar **exequible** la sección 2201 del artículo 3° de la Ley 1815 de 2016, así como el artículo 88 de la Ley 1815 de 2016, por los cargos examinados en la demanda; y, de otra, respecto del artículo 92 de la Ley 1815 de 2016, declarar su constitucionalidad condicionada en el entendido que la expresión “*El MEN determinará la metodología para estimar los nuevos cupos y el costo asociado a cada nuevo cupo*” hace referencia a los beneficiarios de los créditos condonables del programa Ser Pilo Paga en cuanto a los rubros a financiar, y que el costo asociado a los mismos no puede implicar una reducción en el valor de los derechos pecuniarios definidos previamente por los entes universitarios autónomos.”¹⁶

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada contra los artículos 3° parcial (Sección 2201), 88 y 92 de la Ley 1815 de 2016, “*Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2017*”, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Cuestiones preliminares (aptitud sustantiva, vigencia e integración normativa)

Antes de realizar el estudio de fondo, en atención a que algunos intervinientes¹⁷ solicitan a la Corte abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo con base en la ineptitud sustantiva de la demanda, es preciso hacer referencia, de una parte, al cumplimiento de las condiciones jurisprudenciales de admisión de la demanda y, de otra, a la competencia de la Corte Constitucional para la revisión de constitucionalidad, en consideración a que, de acuerdo con su reiterada

¹⁵ Folio 14.

¹⁶ Folio 15.

¹⁷ Ministerio de Hacienda y Crédito Público y Ministerio de Educación Nacional.

jurisprudencia, conoce solamente de disposiciones que estén vigentes en el ordenamiento, o que sin estarlo continúan produciendo efectos¹⁸.

En efecto, las universidades de Cundinamarca, Antioquia, de la Sabana, del Magdalena, de Cartagena y la Pedagógica y Tecnológica de Colombia, coinciden en coadyuvar la demanda. Por su parte, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Ministerio de Educación Nacional piden a la Corte abstenerse de fallar de fondo por la supuesta ineptitud sustantiva, y de manera residual defienden la constitucionalidad de las normas demandadas en caso de que la Corte decida emitir un pronunciamiento. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos ICETEX solicita la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas. Por su parte, la Universidad Nacional de Colombia defiende la constitucionalidad de los artículos 3° Sección 2201 y 88 de la Ley 1815 y la inexecuibilidad del artículo 92 de la misma normatividad. Finalmente, el Procurador General de la Nación pide la exequibilidad de las normas demandadas, precisando que el artículo 92 debe condicionarse en el entendido que la expresión “*El MEN determinará la metodología para estimar los nuevos cupos y el costo asociado a cada nuevo cupo*” hace referencia a los beneficiarios de los créditos condonables del programa Ser Pilo Paga en cuanto a los rubros a financiar, y que el costo asociado a los mismos no puede implicar una reducción en el valor de los derechos pecuniarios definidos previamente por los entes universitarios autónomos.

2.1. Aptitud sustantiva

El artículo 40, numeral 6 de la Constitución dispone que “todo ciudadano” tiene derecho a “interponer *acciones públicas en defensa de la Constitución*”. En concordancia con lo anterior, el artículo 241, en sus numerales 1, 4 y 5 establece que la Corte Constitucional es competente para decidir las acciones presentadas por “*los ciudadanos*” contra los actos de reforma constitucional, las leyes y los decretos con fuerza de ley. De manera complementaria, el artículo 242, numeral 1° dispone que “*cualquier ciudadano podrá ejercer las acciones públicas previstas en el artículo precedente*”.

En desarrollo de estas disposiciones constitucionales, el artículo 2 del Decreto Ley 2067 de 1991 establece que cuando los ciudadanos acuden a la jurisdicción constitucional mediante acción pública de inconstitucionalidad deben señalar (i) el objeto demandado, (ii) las normas constitucionales que se reputan infringidas, (iii) el concepto de la violación, (iv) el trámite impuesto por la Carta Política para la expedición del acto demandado, así como la forma en que fue quebrantado, y (v) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto.

¹⁸ Sentencia C-177/02.

Los numerales 1 y 3 de la mencionada normatividad disponen que para que se configure un cargo de inconstitucionalidad se requiere el señalamiento de las normas demandadas, así como las razones por las cuales la Constitución se considera infringida.

La jurisprudencia de esta Corporación se ha pronunciado de manera reiterada sobre estos presupuestos de procedibilidad en el sentido que, si bien la acción pública de inconstitucionalidad no está sometida a mayores rigorismos y, por ende, en su trámite prevalece la informalidad¹⁹, existen requisitos y contenidos mínimos que se predicán de la demanda que son indispensables para que se pueda generar una controversia constitucional.

En efecto, la Corte ha interpretado el alcance de las condiciones que debe cumplir la demanda de inconstitucionalidad y ha sistematizado –sin caer en formalismos incompatibles con la naturaleza popular y ciudadana de la acción– que los cargos formulados por el demandante deben ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes²⁰.

Al tenor de estas condiciones la demanda debe satisfacer las siguientes exigencias: (i) ser comprensible (claridad), (ii) recaer sobre el contenido de la disposición acusada y no sobre uno inferido por quien demanda (certeza), (iii) señalar cómo la disposición vulnera la Carta Política, mediante argumentos determinados, concretos y precisos que recaigan sobre la norma en juicio (especificidad), (iv) ofrecer razonamientos de índole constitucional que se refieran al contenido normativo de las disposiciones demandadas (pertinencia), todo lo cual redundará en (v) suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma que se estima contraria a la Carta Política (suficiencia).

Al cotejar los argumentos expuestos en la demanda con los presupuestos legales y jurisprudenciales referenciados, la Corte encuentra que los razonamientos dirigidos a cuestionar el artículo 88 de la Ley 1815 de 2016 por la presunta vulneración del derecho a la autonomía universitaria cumple con el requisito de demanda en forma, por las razones que brevemente se pasan a explicar.

En primer término, el actor identifica la norma demandada, así como el parámetro constitucional que considera infringido. Seguidamente, expone de forma clara, cierta, específica, pertinente y suficiente las razones por las cuales estima que el artículo 88 de la Ley 1815 de 2016, “*Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2017*” desconoce el artículo 69 Superior.

En efecto, el cargo (i) es claro, puesto que la argumentación presentada es comprensible; (ii) es cierto, porque se dirige contra una proposición

¹⁹ Corte Constitucional, Auto del 29 de julio de 1997, Expediente D-1718.

²⁰ Ver, entre otras, las sentencias C-1052 de 2001 y C-1256 de 2001.

jurídica que se desprende de la disposición acusada; (iii) es pertinente, en tanto su cuestionamiento es de rango constitucional; (iv) es específico, ya que el demandante indica, apoyándose en la jurisprudencia constitucional, la forma en que resultaría vulnerado el parámetro constitucional; y, por último, (v) es suficiente, al generar una duda mínima en el juez constitucional.

Lo anterior se corrobora en la medida en que el accionante indica que el artículo 88 de la Ley 1815 de 2016 vulnera la autonomía académica que el artículo 69 Constitucional le asigna a las instituciones de educación superior, sustentando el reproche en que es potestad de estas definir los asuntos curriculares, los cuales no pueden ser objeto de intervención del ejecutivo. Partiendo de esa premisa, sostiene que las funciones de fomento, inspección y vigilancia a cargo del Ministerio de Educación Nacional, realizadas a través de los registros calificados, son una misión administrativa para garantizar la calidad mínima de los programas, pero no comportan una potestad irrestricta para que dicha autoridad decida sobre el registro de un programa a partir de la viabilidad financiera o disponibilidad de recursos, pues tal determinación compete a las autoridades de las universidades.

2.2. Vigencia y efectos jurídicos

La jurisprudencia²¹ constitucional ha reiterado que las normas orgánicas de presupuesto tienen carácter permanente, mientras que las leyes ordinarias, que contienen dichos presupuestos, y que se expiden cada año en desarrollo de lo previsto en los artículos 150.11, 346, 347 y 349 de la Carta Política, son de duración limitada –al año fiscal correspondiente–; a la vez que dichas leyes anuales del presupuesto tienen un alcance restringido, que implica que no son indefinidas, ni trazan disposiciones generales de conducta en las ramas y órganos del poder público.

En ese mismo sentido, ha sostenido que, en virtud del principio de legalidad del gasto, corresponde al Congreso decretar y autorizar las erogaciones del Estado, de acuerdo con el respectivo plan de desarrollo, a través de la ley anual de presupuesto, la cual tiene un contenido específico y propio, pero un alcance temporal, es decir que su vida jurídica está limitada a la vigencia fiscal respectiva que comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Dicha ley anual de presupuesto se compone de los siguientes elementos: (i) el presupuesto de rentas; (ii) el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones; y, (iii) las disposiciones generales.

Sobre la temporalidad de las normas presupuestales, la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que no es posible emitir pronunciamientos de fondo sobre la exequibilidad de disposiciones que no sean susceptibles de seguir produciendo efectos jurídicos, y que ello ocurre (i) no sólo

²¹ Al respecto, ver entre otras, las sentencias C-652 de 2015, C-665 de 2016 y C-047 de 2018.

cuando la norma ha sido derogada por otra posterior, sino también (ii) cuando se trata de una disposición cuyo contenido normativo se ha agotado, por haber sido realizados los mandatos que ella contenía o por haber perdido su vigencia. En palabras de esta Corporación: *“Cuando se demandan normas que contienen mandatos específicos ya ejecutados, es decir, cuando el precepto acusado ordena que se lleve a cabo un acto o se desarrolle una actividad y el cumplimiento de ésta o aquél ya ha tenido lugar, carece de todo objeto la decisión de la Corte y, por tanto, debe ella declararse inhibida.”*²²

Lo anterior encuentra justificación en que si se declarara la exequibilidad de la norma, lo que se dejaría en firme sería su ejecutabilidad y, en caso contrario, en el evento en que se declarara la inexecutabilidad, la resolución judicial sería inútil y extemporánea, ya que la sentencia no tendría objeto sobre el cual recaer, al existir hechos cumplidos. En esa misma orientación, la Corte también ha precisado que es posible examinar la constitucionalidad de una disposición de naturaleza temporal, si esta continúa produciendo efectos jurídicos.

En el caso objeto de estudio, si bien se demandan disposiciones de la Ley 1815 de 2016 –Ley anual de presupuesto para la vigencia fiscal 2017–, es necesario resaltar que el demandante sí cumplió con la carga de presentar la acción cuando las disposiciones acusadas se encontraban vigentes, esto es, el 24 de agosto de 2017.

En efecto, la disposición demandada integra la Ley 1815 de 2016, que corresponde al presupuesto de rentas y recursos de capital, así como a las apropiaciones entre el 1º de enero al 31 de diciembre de 2017. De allí que al tratarse de una demanda contra normas de la ley anual de presupuesto del año 2017, en el momento de la presentación de la demanda (24 de agosto de 2017), en estricto sentido, no había lugar a discutir la temporalidad de las normas demandadas. Sin embargo, teniendo en cuenta que el Decreto Ley 2067 de 1991 establece etapas procesales supeditadas a términos para atender las acciones públicas de inconstitucionalidad²³, resulta razonable que en el curso del trámite de constitucionalidad dichas normas, al estar sometidas al principio de anualidad del presupuesto, perdieran su vigencia. Por consiguiente, en primer término es necesario analizar si estas continúan produciendo efectos jurídicos.

2.1.1. Sección 2201 del artículo 3º de la Ley 1815 de 2016

El actor formula el primer cargo contra el artículo 3º parcial de la Ley 1815 de 2016 (apropiación del presupuesto de funcionamiento y de inversión del Ministerio de Educación Nacional). Específicamente, se refiere a la Sección 2201 del presupuesto de inversión (Calidad y Fomento de la Educación Superior), señalando que vulnera la autonomía

²² Sentencia C-1174 de 2001.

²³ Más aun en razón de la suspensión de términos decretada por la Corte mediante auto 305 de 2017, en cumplimiento del Decreto Ley 121 del 26 de enero de 2017.

universitaria porque asigna el presupuesto de funcionamiento y de inversión de las universidades públicas en una partida común con la del Ministerio de Educación Nacional. De manera específica alega que la Sección 2201 del artículo 3° de la Ley 1815 de 2016 vulnera la autonomía financiera, presupuestal y administrativa de las universidades públicas, al considerar que éstas son las facultadas para distribuir sus recursos según las necesidades y prioridades que sus directivas definan en el correspondiente presupuesto de gastos e inversión, por lo que no pueden ser sometidas a concertar y acordar con el Gobierno Nacional los criterios y el procedimiento para la redistribución de un porcentaje del total de las transferencias, pues esto comportaría un control presupuestal estricto. En ese sentido, sostiene que la norma parcialmente acusada convierte a los entes universitarios en dependencias del Ministerio de Educación Nacional, cuestión que desconoce la autonomía de las universidades públicas.

Esta medida de orden presupuestal esta inmersa en las funciones que el Gobierno Nacional (art. 189 C.P.) debe atender en cumplimiento de las reglas generales de presupuesto (Decreto 111 de 1996), las cuales incluyen la presentación de los gastos de inversión en programas dirigidos a la articulación de esfuerzos sectoriales para el cumplimiento de las metas fijadas en el Plan Nacional de Desarrollo, así como las reglas presupuestales especiales previstas en la Ley 30 de 1992.

Al respecto, el artículo 11.c del Estatuto Orgánico del Presupuesto (Decreto 111 de 1996) dispone lo siguiente:

“ARTICULO 11. El Presupuesto General de la Nación se compone de las siguientes partes:

a) El Presupuesto de Rentas contendrá la estimación de los ingresos corrientes de la Nación; de las contribuciones parafiscales cuando sean administradas por un órgano que haga parte del presupuesto, de los fondos especiales, de los recursos de capital y de los ingresos de los establecimientos públicos del orden nacional.

b) El Presupuesto de Gastos o Ley de Apropiaciones. Incluirá las apropiaciones para la rama judicial, la rama legislativa, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, los ministerios, los departamentos administrativos, los establecimientos públicos y la Policía Nacional, distinguiendo entre gastos de funcionamiento, servicio de la deuda pública y gastos de inversión, clasificados y detallados en la forma que indiquen los reglamentos.

c) Disposiciones generales. Corresponde a las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del Presupuesto General de la Nación, las cuales regirán únicamente para el año fiscal para el

cual se expidan (Ley 38/89, artículo 7o. Ley 179/94, artículos 3o., 16 y 71. Ley 225/95, artículo 1o.).” (Subrayas fuera del texto)

De la norma transcrita se desprende que el presupuesto es un proceso complejo de continua planificación de recursos públicos compuesto de diversas fases de asignación, distribución y ejecución de partidas supeditadas a términos perentorios y que para lograr su efectivo cumplimiento su ámbito de aplicación se delimita a través de leyes con vigencia anualizada. El ciclo presupuestal debe acoger los principios y reglas generales y especiales aplicables en cada etapa. Específicamente, la división en secciones presupuestales de la correspondiente ley anual es un método para la eficiente organización de las finanzas públicas que incorpora un enfoque sectorial de los diversos programas de funcionamiento e inversión. En ese sentido, la Corte en sentencia C-220 de 1997 se pronunció en los siguientes términos

“El principio de unidad presupuestal no puede traducirse en un vaciamiento de la autonomía presupuestal que se le reconoce a las universidades del Estado. La categoría entes universitarios autónomos creada por el legislador, no fue incluida en el actual Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que no impide que el legislador, en desarrollo de las competencias que le son propias, pueda producir normas orgánicas de presupuesto aplicables a las universidades del Estado, siempre y cuando con sus decisiones no desvirtúe su condición de órganos autónomos dotados de esa condición por el constituyente. Mientras tanto, a las universidades del Estado les serán aplicables, en materia presupuestal, prioritariamente las disposiciones de la Ley 30 de 1992 y aquellas de la ley orgánica de presupuesto que no desvirtúen el núcleo esencial de su autonomía.” (Subrayas y negrillas fuera del texto)

Así, al aplicar las reglas de temporalidad presupuestal a la Sección 2201 del artículo 3º de la Ley 1815 de 2016 en esta oportunidad demandada, la Corte encuentra que al tratarse de una partida específica que fue apropiada durante esa vigencia y que está sometida a la respectiva anualidad, su implementación es de ejecución inmediata para la calidad, cobertura y fortalecimiento de la educación superior y, por consiguiente, no es susceptible de control constitucional por carencia actual de objeto. En otros términos, debido a que las partidas para el fortalecimiento de la educación superior son de ejecución instantánea, perdieron vigencia el 31 de diciembre del año 2017 y no continúan produciendo efectos jurídicos, precisamente debido a su ejecución instantánea, por lo que escapan a la órbita de competencia de este Tribunal.

En virtud de lo anterior, la Sala Plena se declarará inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo en lo que respecta a la Sección 2201 del artículo 3º de la Ley 1815 de 2016, por el cargo relacionado con la presunta vulneración del artículo 69 de la Carta Política.

2.1.2. Artículo 92 de la Ley 1815 de 2016

A juicio del demandante, el contenido dispositivo del artículo 92 de la Ley 1815 de 2016 vulnera la autonomía en su dimensión administrativa y presupuestal de las instituciones de educación superior, porque faculta al Ministerio de Educación Nacional para determinar la metodología y el costo de asignación de los nuevos cupos en el marco del programa Ser Pilo Paga. Puntualmente, sostiene que las universidades en el marco de su autonomía son las que deben definir los costos aplicables a sus programas, de conformidad con el contrato educativo correspondiente.

El artículo 92 de la Ley 1815 de 2016, también hace parte de las disposiciones generales de la Ley anual de presupuesto y en especial del Programa Ser Pilo Paga, que está dirigido a proveer el servicio de educación a los mejores bachilleres del país con escasos recursos económicos, para que accedan a las instituciones de educación superior acreditadas en alta calidad.

La fijación de los derechos académicos corresponde al ámbito de autonomía que la Carta Política le reconoce a las instituciones de educación superior para expedir sus propios estatutos y determinar las obligaciones que surgen entre estas y los estudiantes. En ese aspecto, del contrato educativo se derivan unos derechos y unas obligaciones tanto para los establecimientos educativos, como para los estudiantes que, conforme a la Ley 30 de 1992, incluyen los correspondientes derechos pecuniarios, normalmente denominados como el costo de matrícula de cada estudiante en el respectivo programa académico. En efecto, el artículo 122 de la Ley 30 de 1992 habilita a las universidades para requerir, “*por razones académicas*”, los “*derechos pecuniarios*” de inscripción, matrícula, realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios, realización de cursos especiales y de educación permanente, grado, expedición de certificados y constancias, servicio médico asistencial y derechos complementarios.

Ahora bien, un razonamiento semejante al efectuado en relación con la anualidad de la sección 2201 del artículo 3 de la Ley 1815 de 2016, es predicable del artículo 92 de la misma normatividad que regula lo atinente a la atribución dada al Ministerio de Educación Nacional para que determine la metodología a partir de la cual se fijan nuevos cupos en las universidades públicas del programa *Ser Pilo Paga*, así como el costo asociado a los mismos. Lo anterior, ya que como consecuencia de la aplicación del principio de anualidad, el cual, como ya se dijo, implica que el presupuesto tiene un alcance temporal y, por consiguiente, su vida jurídica se encuentra limitada por la vigencia fiscal respectiva, dicha medida afirmativa de asignación de recursos públicos cumplió su vigencia y no fue prolongada en el tiempo. Sobre este aspecto, atinente a la temporalidad del artículo 92 de la Ley 1815 de 2016, cabe señalar que en la Ley 1940 de 2018 que corresponde a la ley anual de presupuesto que rige para la presente anualidad no está prevista una norma relativa a la

determinación de los cupos del programa *Ser Pilo Paga*, por lo que es perceptible que sus efectos no sigan prolongándose en el tiempo y, por tanto, las partidas presupuestales no sigan ejecutándose.

Con base en lo anterior, respecto al cargo formulado contra el artículo 92 de la Ley 1815 de 2016, por la presunta transgresión de la autonomía universitaria, la Corte también se inhibirá de emitir un pronunciamiento de fondo por carencia actual de objeto.

2.3. Vigencia e integración normativa (artículo 88 Ley 1815 de 2016)

De otra parte, en lo concerniente al artículo 88 de la Ley 1815 de 2016, aunque a primera vista dicha norma está regida por el principio de anualidad, *prima facie* sí está llamada a seguir produciendo efectos. Esto, por cuanto establece prescripciones de tracto sucesivo, relacionadas con el establecimiento de un requisito para la aprobación de nuevos registros calificados o para la renovación de los mismos. Adicionalmente, la Corte observa que en las leyes anuales de presupuesto posteriores se han replicado normas que prevén el mismo contenido normativo. Es el caso del artículo 73 de la Ley 1873 de 2017 “*Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2018*” y del artículo 72 de la Ley 1940 de 2018 “*Por la cual se decreta presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 diciembre 2019*”, los cuales establecen idéntico contenido normativo al del artículo 88 de la Ley 1815 de 2016.

En los cuadros expuestos a continuación se puede observar la réplica de contenidos normativos efectuada por el legislador:

Ley 1815 de 2016	Ley 1873 de 2017	Ley 1940 de 2018
<p><i>“Artículo 88. Como requisito para la aprobación de nuevos registros calificados o para la renovación de los existentes, el Ministerio de Educación Nacional deberá verificar que los recursos para el desarrollo de los mismos cuenten con apropiación presupuestal disponible, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 del Estatuto</i></p>	<p><i>“Artículo 73. Como requisito para la aprobación de nuevos registros calificados o para la renovación de los existentes, el Ministerio de Educación Nacional deberá verificar que los recursos para el desarrollo de los mismos cuenten con apropiación presupuestal disponible, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 del Estatuto</i></p>	<p><i>“Artículo 72. Como requisito para la aprobación de nuevos registros calificados o para la renovación de los existentes, el Ministerio de Educación Nacional deberá verificar que los recursos para el desarrollo de los mismos cuenten con apropiación presupuestal disponible, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 del Estatuto</i></p>

<i>Orgánico del Presupuesto.”</i>	<i>del</i>	<i>Orgánico del Presupuesto.”</i>	<i>del</i>	<i>Orgánico del Presupuesto.”</i>
-----------------------------------	------------	-----------------------------------	------------	-----------------------------------

De este modo, la réplica de estas disposiciones en las leyes anuales de presupuesto subsiguientes implica la extensión de los efectos de las norma demandada y exige a la Corte dar aplicación a lo dispuesto en el inciso 3° del artículo 6° del Decreto Ley 2067 de 1991, según el cual, se debe efectuar la integración normativa con miras a evitar, entre otras cosas, la incertidumbre frente a un pronunciamiento parcial. En palabras de esta Corporación:

“...la integración normativa posee tres (3) significados: (i) la realización de un deber de quien participa en el debate democrático, a través de la acción de inconstitucionalidad de que trata el art. 241 CP, consistente en la identificación completa del objeto demandado, que incluye todos los elementos que hacen parte de una unidad indisoluble creada por el Derecho; (ii) es un mecanismo que hace más efectivo el control ciudadano a las decisiones del legislador; (iii) y es, finalmente, una garantía que opera a favor de la coherencia del orden jurídico, pues su conformación determina que el poder del juez constitucional para resolver un asunto en sus problemas jurídicos sustanciales, pueda efectuarse sobre todos los elementos que estructuran una determinada construcción jurídica.” (Negrillas fuera de texto) (Sentencia C-721 de 2015).

En cuanto a la procedencia de la integración normativa la jurisprudencia ha considerado que tiene lugar en los siguientes eventos:

“(i) cuando un ciudadano demanda una disposición que, individualmente, no tiene un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderla y aplicarla, resulta absolutamente imprescindible integrar su contenido normativo con el de otra disposición que no fue acusada; (ii) en aquellos casos en los cuales la disposición cuestionada se encuentra reproducida en otras normas del ordenamiento que no fueron demandadas, con el propósito de evitar que un fallo de inexequibilidad resulte inocuo; (iii) cuando la norma demandada se encuentra intrínsecamente relacionada con otra disposición que, a primera vista, presenta serias dudas de constitucionalidad” (Sentencia C-539 de 1999²⁴) (Subrayas y negrillas fuera de texto).

Encuentra por consiguiente la Sala Plena que, si bien formalmente podría predicarse la pérdida de vigencia del artículo 88 de la Ley 1815 de 2016 en consideración, también es cierto que materialmente renovó su vigor a través de los artículos 73 de la Ley 1873 de 2017 y 72 de la Ley 1940 de 2018. Es factible entonces que siga produciendo efectos, pues nada obsta para que cursen aún actuaciones administrativas en las cuales haya de

²⁴ Ver también sentencias C-814 de 2014 y C-010 de 2018.

aplicarse el precepto. Esta circunstancia explica y justifica el ejercicio del control de constitucionalidad demandado, tal como se verá al momento de resolver el correspondiente problema jurídico.

De tal suerte, que por virtud de la integración normativa procederá la Sala Plena a examinar los contenidos de los referidos artículos 73 de la Ley 1873 de 2017 y 72 de la Ley 1940 de 2018.

Por todo lo anterior, la Corte efectuará el examen de constitucionalidad del artículo 88 de la Ley 1815 de 2016, así como de aquellas normas que han sido integradas al presente trámite.

3. Problema jurídico y metodología de resolución

De conformidad con la demanda, el concepto del señor Procurador General de la Nación y la participación ciudadana expresada en las intervenciones allegadas al trámite, la Sala Plena debe determinar si el Legislador vulnera la autonomía universitaria, consagrada en el artículo 69 de la Carta Política como consecuencia de establecer una verificación previa²⁵ por parte del Ministerio de Educación Nacional sobre la disponibilidad presupuestal para los programas de educación superior, como condición para la aprobación de nuevos registros calificados o renovación de los existentes.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala Plena brevemente reiterará su jurisprudencia sobre la autonomía universitaria y, partir de ello, se referirá a los argumentos del demandante, evaluando la normatividad sobre la materia, así como la jurisprudencia de esta Corporación y confrontando con ello si el cargo alegado tiene vocación de prosperidad. Al final se presentará una síntesis de la decisión y se harán las declaraciones correspondientes.

4. La autonomía universitaria (reiteración de jurisprudencia)

El derecho a la educación está transversalmente consagrado en la Constitución Política (Preámbulo, artículos 41, 44, 45, 52, 64, 67, 68, 69, 70, 79, 300, 336, 356, 357 y 366 C.P.) bajo la triple concepción de derecho fundamental, deber del Estado y servicio público con función social. En desarrollo de ello, la Ley 30 de 1992 instituye que la educación superior es un *“proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de una manera integral, se realiza con posterioridad a la educación media o secundaria y tiene por objeto el pleno desarrollo de los alumnos y su formación académica o profesional.”*

Para cumplir dicho objetivo, la citada ley organizó el servicio público de educación mediante la creación del Sistema Nacional de Educación Superior y desarrolló el postulado constitucional de la autonomía universitaria a partir de la naturaleza jurídica de los entes universitarios

²⁵ Artículo 88 de la Ley 1815 de 2016, 73 de la Ley 1873 de 2018 y 72 de la Ley 1940 de 2018.

autónomos, los cuales no hacen parte de la rama ejecutiva, pero están ligados al Ministerio de Educación Nacional a efectos de coordinar el desarrollo de políticas públicas en el sector educativo.

En ese contexto, a las instituciones de educación superior, al estar sujetas al régimen especial previsto en el artículo 40 de la Ley 489 de 1998²⁶, no les es aplicable el control de tutela que se ejerce sobre los establecimientos públicos. Al respecto, la Corte Constitucional en sentencia C-560 de 2000 se pronunció en los siguientes términos:

“Las universidades del Estado, son instituciones que para mantener y preservar su esencia deben estar ajenas a las interferencias del poder político, en consecuencia no pueden entenderse como parte integrante de la administración, o como organismos supeditados al poder ejecutivo, ellas deben actuar con independencia del mismo y no estar sujetas a un control de tutela como el concebido para los establecimientos públicos, concepto que por sí mismo niega la autonomía; eso no quiere decir que no deban, como entidades públicas que manejan recursos públicos y cumplen una trascendental función en la sociedad, someter su gestión al control de la sociedad y del Estado, o que rechacen la implementación de mecanismos de articulación con dicho Estado y la sociedad, pues por el contrario ellos son indispensables para el cumplimiento de sus objetivos y misión. El control de tutela que se ejerce sobre los establecimientos públicos, no es aplicable a las universidades en tanto instituciones autónomas.”

La jurisprudencia constitucional ha reconocido una doble expresión de la autonomía universitaria que está determinada por el campo de acción de las instituciones de educación superior, a saber: la primera, una libertad de enseñanza a través de sus contenidos académicos, lo que implica un ejercicio concreto de la filosofía de enseñanza y aprendizaje²⁷; y, la segunda, una autonomía universitaria de tipo administrativa que se manifiesta en (i) la facultad de darse y modificar sus estatutos²⁸, (ii) designar sus autoridades académicas y administrativas²⁹, (iii) crear y desarrollar sus programas académicos³⁰, (iv) expedir los correspondientes títulos³¹, (v) definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión³², (vi) vincular a sus docentes y admitir a sus estudiantes³³, (vii) adoptar el régimen de alumnos

²⁶ En Sentencia 2015-00011/2015-0011 de octubre 15 de 2015 el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Rad.: 11001-03-28-000-2015-00011-00 consideró: “Sin duda, las universidades públicas son entidades con un régimen especial, por disposición del artículo 69 Superior, el cual fue establecido en La Ley 30 de 1992 y, en consecuencia no le es aplicable la Ley 489 de 1998.”

²⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-239 de 2018.

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia T-476 de 2015.

²⁹ Ídem.

³⁰ Ídem.

³¹ Ídem.

³² Ídem.

³³ Ídem.

y docentes, y (viii) manejar sus recursos “para el cumplimiento su misión social y de su función institucional”³⁴.

De acuerdo con lo anterior, la autonomía universitaria tiene diversas connotaciones en los ámbitos académico, administrativo y presupuestal. Sobre este último ámbito, la Corte ha precisado que las universidades tienen la facultad de distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades, las cuales son definidas de manera autónoma por dichos entes sin intervención alguna por parte de la autoridad pública o del sector privado. En palabras de esta Corporación:

*“El contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades reside en la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad. Esta Corporación ya había señalado que la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto.”*³⁵

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

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

Por su parte, la ley orgánica del presupuesto contenida en el Decreto 111 de 1996 establece que el presupuesto de gastos o ley de apropiaciones hace parte del presupuesto general de la Nación e incluye los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y los gastos de inversión³⁶. Sobre las secciones presupuestales, la ley orgánica dispone:

³⁴ Ídem.

³⁵ Sentencia C-192/95.

³⁶ Artículo 36 del Decreto 111 de 1996. "... Cada uno de estos gastos se presentará clasificado en diferentes secciones que corresponderán a: la rama judicial, la rama legislativa, la fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Registraduría Nacional del Estado Civil que incluye el Consejo Nacional Electoral, una (!) por cada ministerio, departamento administrativo y establecimientos públicos, una (1) para la Policía Nacional y una (1) para el servicio de la deuda pública. En el Proyecto de Presupuesto de Inversión se indicarán los proyectos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversión, clasificado según lo determine el Gobierno Nacional....".

“ARTÍCULO 51. El artículo 91 de la Ley 38 de 1989 quedará así: Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes (...)”³⁷.

Ahora bien, la Corte también ha señalado que la autonomía universitaria no es una potestad absoluta y que existen límites para su ejercicio que están contemplados en la ley y que tienen por fundamento el respeto de los derechos fundamentales. Al respecto, la Corte en sentencia C-926 de 2005 sostuvo:

“En efecto, la autonomía de las universidades estatales no puede considerarse absoluta, no sólo porque debe respetar los demás derechos protegidos en la Carta Política, sino porque el legislador regula su actuación y está facultado constitucionalmente para establecer las condiciones para la creación y gestión de dichos entes educativos (art. 68 C.P.), para dictar las disposiciones con arreglo a las cuales se darán sus directivas y sus estatutos (art. 69 C.P.) y para dictar su régimen especial. Empero, la actuación del legislador está restringida puesto que se encuentra vedado para establecer directrices o dictar normas que desconozcan la autonomía garantizada por la Constitución.

De otra parte, la autonomía universitaria no excluye la intervención adecuada del Estado en la educación. Por ello las universidades, con el propósito de alcanzar los fines del artículo 67 de la Carta Política, no son ajenas a la inspección y vigilancia que ejerce el Estado, pero siempre que éste respete y no menoscabe su autonomía. El sólo hecho de que dichos entes universitarios estén vinculados al Ministerio de Educación Nacional no significa que pueden ser asimilados a otro órgano también vinculado, pues es preciso respetar y garantizar su autonomía. En consecuencia, la vinculación de las universidades al Ministerio se debe entender sin perjuicio de su autonomía.³⁸

Lo anterior implica que la educación comporta una materia que debe ser desarrollada a través de una política pública integral y consistente, sin que ello conduzca a afectar la autonomía de las instituciones de educación superior. En la sentencia C-810 de 2003 la esta Corporación sostuvo que

³⁷ Ley 179 de 1994 (diciembre 30) Diario Oficial No. 41.659 de 30 de diciembre de 1994. “Por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, Orgánica de Presupuesto.”

³⁸ Sentencia C-926/05.

la rama legislativa tiene potestades de regulación respecto del principio de autonomía universitaria y que el tipo de intervención por parte del legislador determinará la intensidad del control que podrá ejercer la Corte. En este sentido, si la regulación legislativa recae sobre temas propios de la autonomía universitaria, como las funciones académicas o la contratación de docentes, el control deberá ser riguroso, a fin de proteger las libertades de las instituciones de educación superior. Por el contrario, si dichas regulaciones no recaen sobre contenidos propios de la autonomía universitaria, la intervención legislativa podrá ser mayor y el control constitucional será flexible, dicho en palabras de la Corte:

“...si la regulación legislativa recae sobre contenidos que son en principio propios de la autonomía universitaria, como son las funciones académicas, docentes e investigativas, entonces el control constitucional debe ser riguroso, a fin de proteger la libertad de las universidades. Únicamente resultan admisibles regulaciones que sean necesarias y estrictamente proporcionadas para alcanzar propósitos constitucionales de particular trascendencia. Por el contrario, si dichas regulaciones, a pesar de estar referidas a las universidades, no inciden directamente en los contenidos propios de la autonomía universitaria, entonces la posibilidad de intervención legislativa es mayor.”

En este orden de ideas, se considera que el legislador, al regular temas como la organización académica, manejo de presupuesto y destinación de recursos de las universidades, estaría efectuando una intervención indebida y se estaría en presencia de una violación del principio de autonomía universitaria.

Sin embargo, la autonomía universitaria no excluye o elimina la posible intervención del Estado en la educación. Por ello, conforme a lo dispuesto en el artículo 67 de la Carta Política, es el Estado el encargado de regular y ejercer inspección y vigilancia de la educación con el objeto de garantizar el cumplimiento de sus fines.

En perspectiva de lo anterior, el hecho de que los entes universitarios estén ligados al Ministerio de Educación Nacional, no significa que dependan de dicha entidad, sino que tal vínculo se entiende conforme al principio de autonomía universitaria, por ello la jurisprudencia ha considerado que *“la inspección y vigilancia del Estado sobre la universidad colombiana y particularmente sobre la universidad oficial, supone un control limitado que se traduce en una labor de supervisión sobre la calidad de la instrucción, el manejo ordenado de la actividad institucional y la observancia de las grandes directrices de la política educativa reconocida y consignada en la ley. Esa injerencia no puede suponer el control de los nombramientos del personal, definición de calidades y clasificación del personal docente o administrativo, y mucho menos, con el examen o control de las tendencias filosóficas o culturales que animan las actividades educativas o de investigación, porque la comunidad científica*

que conforma el estamento universitario es autónoma en la dirección de sus destinos.”³⁹

Es por dicho motivo que, a pesar de gozar de autonomía, las universidades públicas no pueden ser consideradas como “islas dentro del ordenamiento jurídico”, es decir, ajenas y totalmente independientes del Gobierno Nacional y a su regulación.⁴⁰

Así las cosas en atención al marco normativo referenciado y a estas consideraciones generales sobre el tratamiento jurisprudencial de la autonomía universitaria, a continuación la Sala Plena efectuará el análisis de constitucionalidad de la disposición demandada, así como de aquellas integradas a la unidad normativa.

5. El artículo 88 de la Ley 1815 de 2016, el artículo 73 de la Ley 1873 de 2017 y el artículo 72 de la Ley 1940 de 2018 no vulneran la autonomía universitaria

El artículo 88 de la Ley 1815 de 2016, el artículo 73 de la Ley 1873 de 2017 y el artículo 72 de la Ley 1940 de 2018 establecen que para la aprobación o renovación de los registros calificados le corresponde al Ministerio de Educación Nacional verificar que los recursos para el desarrollo de los mismos cuenten con apropiación presupuestal disponible, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. En criterio del demandante, esta disposición vulnera la autonomía académica que el artículo 69 Superior le atribuye a las universidades, toda vez que es potestad de éstas definir sus asuntos curriculares, los cuales no pueden estar sometidos a la intervención del ejecutivo. Es decir, según el accionante esta disposición vulnera la autonomía universitaria al supeditar un asunto eminentemente académico y administrativo a condiciones financieras y presupuestales que se convierten en el ejercicio de un control por parte del Ministerio de Educación Nacional.

Las normas en cita hacen parte del Capítulo V relativo a las “Disposiciones varias” de la ley anual de presupuesto de la vigencia, es decir, de las normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto, las cuales deben ser analizadas en armonía con lo dispuesto en el artículo 71 del Estatuto Orgánico de Presupuesto, al tenor del cual: *“Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos. (...)*

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la

³⁹ Sentencia C-926/05.

⁴⁰ *Ibidem*.

autorización previa del Confis o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados...”.

En consonancia con dicho marco normativo, el Decreto 1295 de 2010, “*Por el cual se reglamenta el registro calificado de que trata la Ley 1188 de 2008 y la oferta y desarrollo de programas académicos de educación superior*”, dispone que el registro calificado será otorgado por el Ministerio de Educación Nacional a las instituciones de educación superior, con sujeción a las condiciones de calidad y de disponibilidad financiera. Al respecto, es preciso señalar que el artículo 6.6. de dicha normatividad establece lo siguiente:

“Artículo 6.- Evaluación, de las condiciones de calidad de carácter Institucional. La institución de educación superior debe presentar información que permita verificar: (...)

6.6.- Recursos financieros suficientes.- La viabilidad financiera para la oferta y desarrollo del programa de acuerdo con su metodología, para lo cual debe presentar el estudio de factibilidad económica elaborado para tal efecto o el correspondiente plan de inversión cuando se trate de programas en funcionamiento. El estudio debe desagregar los montos y fuentes de origen de los recursos de inversión y funcionamiento previstos para el cumplimiento de las condiciones de calidad propuestas y la proyección de ingresos y egresos que cubra por lo menos una cohorte. (...)”.

Como se puede advertir, entonces, a la luz de una interpretación sistemática, el artículo 88 de la Ley 1815 de 2016, el artículo 73 de la Ley 1873 y el artículo 72 de la Ley 1940 de 2018 son afines con lo establecido en la ley orgánica de presupuesto y las disposiciones especiales que regulan el registro calificado.

Como tal, las normas sometidas a revisión de la Corte no establecen un nuevo requisito para las universidades públicas en la toma de decisiones propias del ejercicio de su autonomía, sino que desarrollan y armonizan una condición preexistente en las normas que de manera integral regulan la materia, de lo cual no es posible derivar su oposición con el parámetro constitucional de la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Carta Política.

En estos términos, la Corte no comparte la postura asumida por las universidades que participaron en el trámite de constitucionalidad al solicitar la declaratoria de inexecutable del artículo 88 de la Ley 1815 de 2016, toda vez que la disposición acusada establece las condiciones para obtener el registro calificado, sin crear requisitos adicionales de aprobación o renovación de los mismos, ni regular contenidos académicos propios de la autonomía universitaria. En contradicción con el criterio

planteado por las instituciones de educación superior, la Sala Plena encuentra que la norma objeto de estudio desarrolla lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto en lo atinente a la debida disponibilidad de los recursos financieros para los diversos programas que las instituciones de educación superior ofrecen. En ese sentido, es preciso resaltar que las condiciones para obtener el registro calificado, aplican tanto a las universidades públicas como privadas, con lo cual se descarta que la disposición acusada, así como las integradas por unidad normativa establezcan un medio de control estatal sobre aquellas de naturaleza pública y, por el contrario, se instituye en un mecanismo cuya finalidad consiste en garantizarles a los alumnos condiciones de calidad, continuidad y permanencia del servicio público de educación superior.

Tal medida no desconoce la especialidad de los entes universitarios autónomos porque con ello no se regulan directamente aspectos relativos a la autonomía universitaria, y mucho menos se faculta al Ministerio de Educación Nacional para ejercer un control de tutela sobre las universidades públicas. Es decir, no tiene la virtualidad de modificar la estructura general de los entes autónomos o su capacidad administrativa y presupuestal para ejercer sus propias competencias o incluso definir su ubicación jerárquica en la estructura del Estado.

De esta manera y siguiendo las consideraciones generales de esta providencia, la autonomía de las universidades no es una institución absoluta, no sólo porque debe respetar los demás derechos protegidos en la Carta Política, sino porque el legislador regula su actuación y está facultado constitucionalmente para establecer las condiciones para la creación y gestión de dichos entes educativos (art. 68 C.P.), para dictar las disposiciones con arreglo a las cuales se darán sus directivas y sus estatutos (art. 69 C.P.) y para dictar su régimen especial.

Así las cosas, para la Corte el cargo formulado contra el artículo 88 de la Ley 1815 de 2016 demandado no tiene vocación de prosperidad, toda vez que de acuerdo con las consideraciones expuestas, la facultad conferida al Ministerio de Educación Nacional para la verificación de las apropiaciones presupuestales suficientes para el desarrollo de los nuevos registros calificados o la renovación de los existentes, constituye un mecanismo que busca proteger el derecho a la educación, acorde a las normas generales y especiales que regulan la materia y que no desconoce la autonomía universitaria, ni en la dimensión académica, financiera, presupuestal o administrativa. Como ya se indicó, dicho mecanismo encuentra justificación en el hecho de que el Ministerio de Educación Nacional es la entidad que dirige el sector educativo y una de sus funciones es velar por la calidad de la educación, mediante la regulación, inspección y vigilancia que le atribuye el artículo 67 de la Carta Política.

Sobre este aspecto, han sido varios los casos de evidente connotación nacional en los que el Ministerio de Educación ha tenido que intervenir instituciones de educación superior por circunstancias en las que no se ha

garantizado debidamente a los alumnos las condiciones precitadas, vulnerando en muchos casos el derecho fundamental a la educación y otros derechos fundamentales. Es precisamente por ello que, si bien la Corte Constitucional ha considerado que la autonomía universitaria opera en el ámbito de la enseñanza como la regla general, de tal forma que el régimen de limitaciones es excepcional y debe estar previsto en la ley⁴¹, ha sostenido también que cuando no sea posible la armonización entre la autonomía universitaria y el derecho a la educación, se debe privilegiar este último⁴².

Al respecto, es pertinente traer a colación la sentencia C-926 de 2005 mediante la cual la Corte precisó que *“la autonomía universitaria no excluye la intervención adecuada del Estado en la educación. Por ello las universidades, con el propósito de alcanzar los fines del artículo 67 de la Carta Política, no son ajenas a la inspección y vigilancia que ejerce el Estado, pero siempre que éste respete y no menoscabe su autonomía.”*

De este modo y conforme a las consideraciones generales de esta providencia, la jurisprudencia constitucional ha reconocido algunas limitaciones a la autonomía universitaria, a saber: (i) la facultad de inspección y vigilancia por parte del Estado⁴³; (ii) el contenido normativo de la educación diseñado por el Legislador⁴⁴; (iii) la configuración de la educación como un servicio público de acuerdo con los parámetros de la Constitución y la Ley⁴⁵; (iv) el respeto por los derechos fundamentales⁴⁶; y, (v) el concepto de orden público, el interés general y el bien común, entre otros⁴⁷.

A partir de dicho análisis, la Corte concluye que las disposiciones examinadas a reglamentar aspectos relacionados con la política pública en

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia T-1010 de 2010. De acuerdo con la Corte, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la Ley. Así mismo, dentro de la autonomía universitaria debe existir la posibilidad de estipular con carácter obligatorio para quienes hacen parte de la comunidad universitaria un régimen interno que normalmente adopta el nombre de reglamento y/o estatutos internos, en el cual deben estar previstas las disposiciones que dentro del respectivo establecimiento serán aplicables a las distintas situaciones que surjan por causa o con ocasión de su actividad, tanto en el campo administrativo como en el campo disciplinario.

⁴² Corte Constitucional. Sentencia T-277 de 2016 y T-465 de 2017.

⁴³ Corte Constitucional. Sentencia T-027 de 2018.

⁴⁴ Ídem.

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Corte Constitucional. Sentencia T-027 de 2018 y ST-239 de 2018. En dicha oportunidad, la Corte Constitucional sostuvo que bajo ninguna de las dimensiones de la autonomía universitaria -filosófica y administrativa- se admiten actuaciones que afectan injustificadamente los derechos fundamentales de los miembros de la comunidad universitaria y que, al ser arbitrarias, no se ajustan a parámetros de razonabilidad y proporcionalidad. De este modo, la autonomía universitaria no implica una potestad absoluta y su ejercicio encuentra límites en la imposibilidad de desconocer los derechos de sus trabajadores y estudiantes.

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-237 de 1995 y T-184 de 1996. A partir de la interpretación de los derechos fundamentales y la jurisprudencia constitucional, se pueden evidenciar otros tipos de limitaciones a la autonomía universitaria: i) el debido proceso de actuaciones sancionatorias; ii) la prohibición de tratamientos discriminatorios al momento de realizar admisiones de sus estudiantes; iii) especial protección de la mujer embarazada que se traduce en reserva de cupo por maternidad, así como la protección de los principios de legalidad, irretroactividad y razonabilidad de los actos emanados por parte de las autoridades universitarias.

materia de educación, como en efecto lo es la facultad conferida al Ministerio de Educación Nacional para la verificación de las apropiaciones presupuestales suficientes para el desarrollo de los nuevos registros calificados o la renovación de los existentes, tiene por objeto dotar a una entidad técnica y especializada del Estado de elementos jurídicos y técnicos de inspección y vigilancia que hacen viable su actuación, empoderándola de un mecanismo general cuya finalidad consiste en garantizarles a los alumnos condiciones de calidad, continuidad y permanencia del servicio público de educación superior.

Con base en lo anterior, la Corte encuentra que los artículos 88 de la Ley 1815 de 2016, 73 de la Ley de la Ley 1873 de 2017 y 72 de la Ley 1940 de 2018, se ajustan al artículo 69 de la Constitución y, por lo tanto, declarará la exequibilidad de dicho mecanismo por los cargos examinados en esta providencia.

6. Síntesis

6.1. La demanda

El ciudadano Camilo Andrés Blanco López demandó la inconstitucionalidad de los artículos 3° Sección 2201, 88 y 92 de la Ley 1815 de 2016, por la presunta vulneración de la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 de la Carta Política, con base en los cargos que se sintetizan a continuación.

- Con respecto a la Sección 2201 del artículo 3° de la Ley 1815 de 2016, el actor señala que esta disposición vulnera la autonomía universitaria porque asigna el presupuesto de funcionamiento y de inversión de las universidades públicas en una partida común con la del Ministerio de Educación Nacional, lo cual implica una injerencia indebida del ejecutivo en las competencias autonómicas de las instituciones de educación superior.
- En lo concerniente al artículo 88 de la Ley 1815 de 2016, el demandante sostiene que vulnera la autonomía universitaria en la dimensión académica que el artículo 69 Constitucional le atribuye a las instituciones de educación superior, toda vez que es potestad de éstas definir con independencia sus asuntos curriculares, los cuales no pueden estar sometidos a la intervención del ejecutivo bajo un condicionamiento de orden presupuestal.
- Y en cuanto al artículo 92 de la Ley 1815 de 2016, para el accionante esta disposición vulnera la autonomía administrativa y presupuestal de las instituciones de educación superior, porque faculta al Ministerio de Educación Nacional para determinar la metodología y el costo de asignación de los nuevos cupos en el marco del programa Ser Pilo Paga. Puntualmente, en tanto las universidades en el marco de su autonomía son las que deben definir

los costos aplicables a sus programas, de conformidad con el contrato educativo correspondiente.

6.2. Cuestión previa

Tras verificar preliminarmente los aspectos de vigencia, efectos jurídicos, aptitud sustantiva de la demanda y la necesidad de efectuar la integración normativa del artículo 73 de la Ley 1873 de 2017, así como del artículo 72 de la Ley 1940 de 2018, la Corte determinó que frente a los artículos 30 (parcial) y 92 de la Ley 1815 de 2016 se inhibía de emitir un pronunciamiento de fondo por carencia actual de objeto. Lo anterior, como consecuencia de la aplicación del principio de anualidad, el cual implica que el presupuesto tiene un alcance temporal y, por consiguiente, su vida jurídica se encuentra limitada a la vigencia fiscal respectiva que comienza a contarse el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año, en este caso, el año 2017.

Al no estar vigentes los citados artículos, ni prolongarse en el tiempo sus efectos, no había lugar a un pronunciamiento de fondo acerca de su constitucionalidad.

Seguidamente, en relación con el artículo 88 de la Ley 1815 de 2016, la Corte encontró que debía procederse a integrar la unidad normativa con los artículos 73 de la Ley 1873 de 2017 y 72 de la Ley 1940 de 2018, los cuales reproducen en las leyes de presupuesto de los periodos fiscales 2018 y 2019 el contenido normativo de la precitada disposición.

6.3. Problema jurídico

A partir de lo anterior, la Sala Plena se propuso resolver si el Legislador vulnera la autonomía universitaria, consagrada en el artículo 69 de la Carta Política, al establecer la verificación previa¹ por parte del Ministerio de Educación Nacional sobre la disponibilidad presupuestal, como condición para la aprobación de nuevos registros calificados o renovación de los existentes de los programas de educación superior.

6.4. Regla de decisión

Para resolver dicho interrogante, la Corte reiteró su jurisprudencia sobre la autonomía universitaria y, a partir de ello, frente al cargo propuesto contra el artículo 88 de la Ley 1815 de 2016, así como en relación con la integración efectuada de los artículos 73 de la Ley 1873 de 2017 y 72 de la Ley 1940 de 2018, determinó que estas disposiciones establecen las condiciones para obtener el registro calificado, sin crear requisitos adicionales de aprobación o renovación de los mismos, ni regular contenidos académicos propios del ámbito de la autonomía universitaria. Por el contrario, desarrollan lo establecido en el Estatuto Orgánico del Presupuesto en lo atinente a la debida disponibilidad de los recursos financieros para los diversos programas que las instituciones de educación

superior ofrecen.

Sobre este aspecto, la Corte resaltó que las condiciones para obtener el registro calificado aplican tanto a las universidades públicas como a las privadas, con lo cual descartó que la disposición acusada y las integradas establezcan un medio de control estatal sobre aquellas de naturaleza pública y, por el contrario, se instituye en un mecanismo general cuya finalidad consiste en garantizarles a los alumnos condiciones de calidad, continuidad y permanencia del servicio público de educación superior.

A partir de las anteriores consideraciones, la Corte se declaró inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los artículos 3o (parcial) Sección 2201 y 92 de la Ley 1815 de 2016 y, a la vez, encontró ajustados a la Constitución los artículos 88 de la Ley 1815 de 2016, 73 de la Ley 1873 de 2017 y 72 de la Ley 1940 de 2018, por los cargos analizados.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 88 de la Ley 1815 de 2016, *“Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2017”*, por el cargo analizado en esta providencia.

Segundo. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 73 de la Ley 1873 de 2017, *“Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2018”*, por el cargo analizado en esta providencia.

Tercero. Declarar **EXEQUIBLE** el artículo 72 de la Ley 1940 de 2018, *“Por la cual se decreta presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para vigencia fiscal 1o de enero al 31 diciembre 2019”*, por el cargo analizado en esta providencia.

Cuarto. Declararse **INHIBIDA** para emitir pronunciamiento de fondo sobre la constitucionalidad de los artículos 3o (Sección 2201) y 92 de la Ley 1815 de 2016, *“Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o de enero al 31 de diciembre de 2017”*.

Comuníquese, cúmplase y archívese el expediente,

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Presidenta

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Ausente con excusa

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada
Con impedimento

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General