

Sentencia C-087/18

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD CONTRA NORMA QUE REGULA EL SERVICIO PUBLICO DE LA EDUCACION SUPERIOR-Inhibición al no satisfacer las exigencias de certeza y pertinencia

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de certeza en razones de inconstitucionalidad e incumplimiento de requisitos en cargos por violación del derecho a la igualdad

INHIBICION DE LA CORTE CONSTITUCIONAL-Falta de certeza y pertinencia en razones de inconstitucionalidad

Referencia: Expediente D-12127

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 53 (parcial), 54 y 86 (parcial) de la Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior” y 61 (parcial) y 222 (parcial) de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”

Demandante: Camilo Blanco

Magistrado Ponente:

CARLOS BERNAL PULIDO

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de septiembre de dos mil dieciocho (2018)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad que contemplan los artículos 40.6, 241.4 y 242.1 de la Constitución, el ciudadano Camilo Blanco demandó los artículos 53 (parcial), 54 y 86 (parcial) de la Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la educación superior” y 61 (parcial) y 222 (parcial) de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’”[1].

2. Mediante auto de mayo 19 de 2017, la Corte Constitucional admitió la demanda en relación con los cargos dirigidos contra el artículo 86 (parcial) de la Ley 30 de 1992, la inadmitió respecto de los artículos 53 (parcial) y 54 de la Ley 30 de 1992 y 222 (parcial) de la Ley 1753 de 2015; en relación con el artículo 61 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, en el ordinal primero señaló que se inadmitía la demanda y, luego, en el ordinal tercero se indicó que lo procedente era admitir la demanda contra esta disposición[2]. Igualmente, ordenó comunicar el inicio del proceso a los siguientes órganos, autoridades y entidades: Presidente del Congreso de la República, Ministro de Hacienda y Crédito Público, Ministra de Educación Nacional, Ministerio del Interior, Departamento Nacional de Planeación -DNP-, Consejo Nacional de Acreditación -CNA-, Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior -ICETEX-, Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología -COLCIENCIAS-, Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES-, Defensoría Delegada para los Asuntos Constitucionales y Legales, Asociación Colombiana de Universidades -ASCUN-, Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Superior Tecnológica -ACIET-, Instituto de Investigación en Educación de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia -IEDU-; a los rectores de la Universidad Nacional de Colombia, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Universidad Militar Nueva Granada, Universidad Nacional Abierta y a Distancia -UNAD-, Universidad Pedagógica Nacional, Colegio Mayor de Cundinamarca, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia -UPTC-, Colegio Mayor de Antioquia, Universidad de Antioquia, Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, Instituto Tecnológico Metropolitano, Escuela Superior de Administración Pública -ESAP-, Universidad del Atlántico, Universidad de Cartagena, Universidad Tecnológica del Chocó (UTCH), Universidad

Industrial de Santander –UIS–, Universidad Surcolombiana (USCO), Universidad del Cauca, Universidad del Pacífico y Universidad del Valle. Por último, dio traslado al Procurador General de la Nación y fijó en lista el proceso, para que los ciudadanos intervinieran como impugnadores o defensores de las disposiciones demandadas.

3. Puesto que la demanda no fue corregida dentro del término otorgado[3], mediante auto de junio 2 de 2017 se rechazó la demanda en contra de los artículos 53 (parcial) y 54 de la Ley 30 de 1992 y 222 (parcial) de la Ley 1753 de 2015; en relación con el artículo 61 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, en el ordinal primero se indicó que se rechazaba la demanda y, luego, en el ordinal tercero, se resolvió continuar el trámite de la acción contra esta disposición[4]. El demandante no interpuso recurso de súplica[5].

4. Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de constitucionalidad, la Sala Plena de la Corte Constitucional decide la demanda de la referencia.

1. Norma demandada

5. Tal como se indicó en el acápite anterior, en los autos que resolvieron la admisión de la demanda (de mayo 19 y junio 2 de 2017), la Corte Constitucional admitió la demanda contra algunas disposiciones, la rechazó respecto de otras y, de manera contradictoria, señaló tanto que admitía la demanda en contra del artículo 61 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, como que la rechazaba. La Sala interpreta esta contradicción en el sentido de considerar trabado el litigio constitucional, pues a pesar de las consideraciones planteadas en dichos autos, en relación con la admisión o no de los cargos contra el citado artículo, es claro que, a lo sumo, se generó una duda razonable acerca de la admisión de la demanda en contra de esta disposición y esta debe resolverse a favor del ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad.

6. A continuación, se transcriben y resaltan los apartes de las disposiciones demandadas: artículo 86 de la Ley 30 de 1992, subrogado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015, y artículo 61 de la misma ley, conforme a su publicación en el Diario Oficial 49.538 de junio 9 de 2015:

“LEY 1753 DE 2015

(junio 9)

por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 'Todos por un nuevo país'

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

[...]

Artículo 61. Focalización de subsidios a los créditos del Icetex. Los beneficiarios de créditos de educación superior que se encuentren en los estratos 1, 2, y 3, priorizados en el Sisbén, dentro de los puntos de corte establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, y que terminen su programa, solo pagarán el capital prestado durante su período de estudios, más la inflación causada de acuerdo con los datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), correspondientes al periodo de amortización.

El Gobierno nacional propenderá por un aumento de cobertura de los créditos del Icetex entre la población no focalizada por el subsidio con el objeto de ampliar el otorgamiento de créditos. El Icetex podrá ofrecer opciones de crédito sin amortizaciones durante el periodo de estudios, sin exigencia de colaterales, que podrá incluir apoyos de sostenimiento diferenciales por el municipio o distrito de origen del beneficiario, y que cubran la totalidad de costos del programa de estudios. El Icetex garantizará acceso preferente a estos beneficios para quienes estén matriculados en programas o instituciones con acreditación de alta calidad.

Asimismo, con el propósito de incentivar la permanencia y calidad, se concederá una condonación de la deuda de los créditos de Educación Superior otorgados a través del Icetex, de acuerdo con lo que reglamente el Gobierno nacional, a las personas que cumplan los siguientes requisitos:

1. Estar en los estratos 1, 2, y 3, priorizados en el Sisbén, dentro de los puntos de corte establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, al momento del otorgamiento del crédito.

2. Que los resultados de las pruebas Saber Pro estén ubicados en el decil superior en su respectiva área.

3. Haber terminado su programa educativo en el periodo señalado para el mismo.

La Nación garantizará y destinará al Icetex los recursos requeridos para compensar los ingresos que deja de percibir por los conceptos anteriores.

Desde 2018 los créditos y becas financiados por el Icetex estarán destinados únicamente a financiar programas que cuenten con acreditación o en su defecto programas en instituciones de educación acreditadas institucionalmente.

Parágrafo 1°. Los créditos de educación superior otorgados a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, continuarán con las mismas condiciones que obtuvieron al momento de su otorgamiento.

Parágrafo 2°. Las tasas de interés que aplica el Icetex deberán estar siempre por debajo de las tasas de interés comerciales para créditos educativos o de libre inversión que ofrezca el mercado. Los márgenes que se establezcan no podrán obedecer a fines de lucro y tendrán por objeto garantizar la sostenibilidad y viabilidad financiera del sistema de créditos e incentivos que ofrece el Icetex.

Artículo 223. Recursos para la infraestructura en educación superior. Modifíquese el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, el cual quedará así:

‘Artículo 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución.

Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993.

Parágrafo. En todo caso la Nación y las entidades territoriales podrán realizar de manera

excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el financiamiento de infraestructura de universidades públicas, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo’.”. [Subrayas fuera de texto]

2. Solicitud

7. El demandante solicitó la declaratoria de inexequibilidad de los apartados que se resaltaron (inciso 2° del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, subrogado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015, y apartado final del inciso 2º del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015), pues consideró que desconocían los artículos 13, 67 y 69 de la Constitución que, respectivamente, reconocen el derecho a la igualdad, a la educación y la autonomía universitaria.

3. Cargos

8. A continuación se relacionan, de manera diferenciada, los cargos propuestos contra las disposiciones demandadas.

3.1. Cargos en contra del inciso 2° del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, subrogado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015

9. Con relación al cargo por violación al derecho a la igualdad (primer cargo), sostuvo lo siguiente:

Es este sentido, la aplicación del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, [...] en la actualidad ha implicado diferencias abismales entre los recursos que transfiere la nación por estudiantes de universidades del centro del país y de las regiones. Así por ejemplo, en el año 2014, las cifras de transferencias que hizo el gobierno Nacional por estudiantes de las universidades públicas, presenta [sic] desigualdades desproporcionadas, pues mientras a la Universidad Nacional de Colombia, se le hacen transferencias por estudiantes de 13 millones de pesos, a la Universidad de Cundinamarca se le hicieron transferencias por estudiante de 1 millón trescientos mil pesos, es decir que, la aplicación de la regla establecida por el inciso segundo del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, ha implicado como expresión práctica, que en el sistema de educación superior colombiano existen estudiantes de primera y estudiantes

de segunda y tercera categoría, no obstante lo anterior, el sistema de acreditación si [sic] es igualado, independientemente de dicha inequitativa distribución presupuestal”[6].

10. Consideró que la regla de asignación de recursos, que contenía el aparte demandado, daba lugar a, “un trato desigual entre las Universidades públicas del País, y en consecuencia, entre estudiantes de dichas instituciones, pues de acuerdo con las cifras de transferencias de recursos, hoy la nación, transfiere a las universidades del centro del país 1200% más por estudiante que a las universidades regionales”[7]. Además, indicó que dicho apartado no satisfacía el requisito de necesidad de un test de igualdad, pues privilegiaba a las universidades del centro del país, en desmedro de aquellas de la periferia, al asignar mayores recursos a las primeras, a pesar de que estas contaban con “mayores facilidades e infraestructura”[8]. Finalmente, señaló que el apartado demandado no perseguía “ningún fin constitucional legítimo”[9] y, por tanto, no cumplía con la exigencia de adecuación de un test de igualdad, pues, “si bien es cierto, como ya se demostró arriba, la progresividad es un principio supra constitucional que debe ser garantizado por el Estado, establecer la base inicial de asignación de recursos de las Universidades públicas, como si este fuera un problema únicamente temporal, vulnera el derecho a la igual [sic] de los estudiantes de las regiones más apartadas que reciben para su educación un presupuesto dramáticamente inferior de lo que recibe un estudiante de Bogotá o de Medellín”[10].

11. Señaló que la disposición desconocía el derecho a la educación, (segundo cargo), por cuanto, “si los recursos de transferencia de la Nación y los gobiernos regionales, no están atados a aspectos objetivos que se encuentran íntimamente relacionados, con estos aspectos de la educación, como lo son la cobertura de estudiantes, la infraestructura, los docentes requeridos por estudiantes y la producción intelectual e investigativa, sino simplemente a una actualización en pesos de un año arbitrariamente definido (1993) las Universidades no podrán ampliar el acceso a los estudiantes y si lo hacen lo hacen en detrimento de la calidad educativa”[11].

12. Finalmente, indicó que el aparte demandado desconocía la autonomía universitaria (tercer cargo), pues, dados los escasos recursos que se les transfería a las universidades estatales, como consecuencia de la regla de actualización del aparte demandado, no tenían una opción real para ejercer las facultades que de aquella se derivaban, relativas a “darse sus propios estatutos”, “fijar las pautas para el

nombramiento y designación de sus profesores, autoridades académicas y administrativas”, “seleccionar sus alumnos”, “señalar sus programas académicos formativos, docentes, científicos y culturales”, “asumir la elaboración, aprobación y manejo de su presupuesto”, y “administrar sus propios bienes y recursos”[12]. Consideró que estas facultades se tornaban nugatorias cuando la regla de actualización de las transferencias del Estado a favor de las universidades únicamente contemplaba una variable temporal y no “variables objetivas como el número de maestros, la cobertura de estudiantes, los gastos de funcionamiento”[13]. Por tanto, señaló que para garantizar realmente esta facultad de las universidades públicas, “el presupuesto inicial base sobre el que debieron fijarse las transferencias de la Nación y las regiones a las Universidades públicas debió ser el presupuesto que cada una de ellas estimara para realizar bien su labor, o por lo menos, debió implicar una etapa de negociación de los parámetros objetivos que definirían dicha asignación”[14].

3.2. Cargo único en contra del apartado final del inciso 2º del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015

13. Para fundamentar el desconocimiento de los artículos 13, 67 y 69 de la Constitución, el demandante planteó un único cargo, en los siguientes términos:

“[...] la focalización de recursos que establece el artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 únicamente para quienes estén matriculados en programas o instituciones con acreditación de alta calidad, está produciendo un efecto contrario al esperado y es que las universidades públicas regionales son excluidas de los recursos de dichos programas y el estrangulamiento y asfixia de sus finanzas sigue incrementándose, lo cual produce el incremento del abismo entre las universidades públicas que están siendo financiadas con mayores transferencias, violando el principio de igualdad, el núcleo fundamental de calidad educativa y la autonomía universitaria de las universidades públicas regionales”[15].

4. Intervenciones

14. Dentro del término de fijación en lista, que inició el 14 de junio de 2017[16] y finalizó el 16 de mayo de 2018[17], se presentaron las siguientes intervenciones:

4.1. Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES-

15. El Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación -ICFES-[18] señaló que se abstenía de formular pronunciamiento alguno acerca de la demanda[19].

4.2. Sandra Yuliet Moncada Casanova

16. Sandra Yuliet Moncada Casanova[20] coadyuvó la demanda. Señaló que la desfinanciación de las “universidades de región”, en particular, en el caso de la Universidad de Cundinamarca, daba lugar a la configuración de un estado de cosas inconstitucional[21].

Expresó que el inciso segundo del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, subrogado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015, daba lugar a “un trato desigual frente a otras instituciones de la misma naturaleza”[22]. Además, que desconocía la autonomía universitaria, en la medida en que los escasos recursos que, con fundamento en la disposición, se transferían a las universidades, limitaban su ejercicio[23]. Finalmente, realizó un recuento de los requerimientos de planta docente y de infraestructura física de la Universidad de Cundinamarca[24], sin que de ellos se derivaran razones acerca de la inconstitucionalidad de la disposición demandada.

4.3. Ministerio de Educación Nacional

17. El Ministerio de Educación Nacional[25] solicitó que se denegara “la inconstitucionalidad pedida por carecer la demanda de los elementos suficientes”[26]. En primer lugar, señaló que el demandante no cumplió la carga argumentativa que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional (hizo referencia a la Sentencia C-336 de 2012), exigía un cargo de inconstitucionalidad por desconocimiento del principio de igualdad; en particular, señaló:

“[...] dado que en todos y en cada uno de los cargos giran alrededor de una misma idea, cual es el hecho de que legalmente existe una previsión que discrimina la asignación de recursos según la región y ubicación de cada universidad, en favor de las instituciones que se acercan al centro del país y en detrimento de las que se alejan de él, para este Ministerio la acusación carece de fundamentos sólidos y argumentos de fondo, pues toda la acusación proviene de posiciones y opiniones del actor que, si bien son respetables, no comportan un fundamento jurídico ni técnico lo suficientemente sólido como para componer una razón debidamente sustentada contra la normativa demandada la que, desde ya se anuncia, se solicitará declarar exequible en las mismas condiciones en que se encuentra

actualmente”[27].

18. Con relación al presunto desconocimiento de la autonomía universitaria, por el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, subrogado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015, señaló que, a diferencia del planteamiento hecho en la demanda, la disposición establece “un criterio objetivo de asignación de recursos para alimentar las arcas de las instituciones de educación superior”, consistente en “una suma estable y creciente a cada una de las universidades públicas para que ellas, adicionando ese ingreso a sus propias rentas puedan organizar sus finanzas, atender sus obligaciones y procurar su crecimiento institucional”. Por tanto, indicó que, “no es de recibo, entonces, la acusación de que dicha forma de destinación del presupuesto constituya una limitante para la constitución de estatutos, contratación docente y promoción investigativa pues, se reitera, ello puede hacerse una vez se dispone del dinero y no antes”[28].

19. Con relación al apartado final del inciso 2º del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 solicitó a la Corte se inhibiera de proferir un fallo de mérito, pues a pesar de que el demandante indicó que este desconocía los artículos 13, 67 y 69, simplemente enunció dicha contradicción, pero no describió, en específico, en qué consistía. Además, señaló que el cargo carecía “de los elementos mínimos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia para ejercer la función de control de constitucional, puesto que los argumentos usados se basaron en opiniones subjetivas y no sobre razonamientos fundados y debidamente motivados con los que pueda determinarse con claridad la alegada inconstitucionalidad de la norma”[29].

4.4. David Ernesto Llinás Franco y Juan Fernando Romero Tobón

20. David Ernesto Llinás Franco y Juan Fernando Romero Tobón[30], luego de señalar que el debate debía restringirse al examen de constitucionalidad del inciso 2º del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, subrogado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015, dado que la demanda de constitucionalidad no fue subsanada[31], se opusieron a las pretensiones y solicitaron la declaratoria de exequibilidad de la disposición. Señalaron que, si bien los recursos de que trata la disposición son insuficientes para afrontar “el problema de la falta de financiación de las universidades públicas”[32], de tal circunstancia no se sigue la inconstitucionalidad de la disposición. Por una parte, indicaron que las

universidades estatales no se encontraban en una situación simétrica, como consecuencia de sus diversas condiciones “históricas e institucionales”[33], de allí que no fuese válido “realizar el multicitado test de igualdad”[34], pues supondría, para efectos de lograr el igualitarismo[35] propuesto por el demandante, “la reducción de la asignación presupuestal de las universidades del ‘centro’ para lograr una equiparación en la distribución respecto de las demás universidades, incluyendo las regionales”[36].

4.5. Universidad Nacional de Colombia

21. La Universidad Nacional de Colombia[37] solicitó la declaratoria de exequibilidad del inciso 2º del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, subrogado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015. Consideró que el inciso no desconocía las disposiciones constitucionales que prescriben los derechos a la educación (en términos de calidad) y a la autonomía universitaria (en particular la presupuestal), y el principio de igualdad.

22. Con relación al presunto desconocimiento del primero de los derechos, señaló:

“[...] el núcleo esencial de la educación, como la calidad por ejemplo, se garantiza en todas las universidades estatales en la medida de sus posibilidades, sin que el factor económico sea impedimento para lograr que estas instituciones educativas oficiales se acrediten en alta calidad, por el contrario, la calidad como garantía del derecho a la educación, toma cumplimiento de los programas misionales de las universidades estatales, en un contexto y momentos determinados, según los óptimos definidos para las instituciones de educación superior, según su naturaleza, por lo que se reconocen las diferencias que en materia de recursos financieros puedan existir entre universidades”[38].

23. Con relación al presunto desconocimiento de la autonomía universitaria, en su expresión presupuestal y financiera, señaló que la disposición acusada no la desconocía, en la medida en que garantizaba a las universidades la facultad para elaborar y manejar su presupuesto “sin interferencia alguna, es decir, que pueden ordenar, disponer y ejecutar de forma independiente, los recursos que les han sido apropiados en el presupuesto nacional a su favor, lo que se traduce, el ejercicio pleno del principio de la autonomía universitaria”[39]. Señaló que, si bien, el sistema de financiación de las universidades

estatales debe actualizarse, esta es una competencia del Gobierno Nacional y del Legislador, que no un asunto relativo a la constitucionalidad de la disposición[40].

24. Con relación al presunto desconocimiento del principio de igualdad, señaló que la regla de reparto de los recursos del orden nacional, entre las diferentes universidades públicas del país, obedece a razones objetivas. Estas, según señaló, se derivan de las particularidades de cada institución y son relativas, entre otras, a las distintas cargas de remuneración de docentes a cargo (que, según su nivel de formación y productividad, en los términos del Decreto 1279 de 2002, es diferente según cada universidad), el disímil número de estudiantes, los distintos programas que ofrecen, las instalaciones físicas a cargo y el diferente costo en relación con el financiamiento de sus pasivos pensionales[41]. Por tales razones, señaló que, “el supuesto de comparación puesto de presente por la demanda ciudadana conforme al cual las ‘universidades del centro del país y las universidades regionales’ se encuentran sujetas a un ‘patrón de igualdad’ que los hace susceptibles de comparación (*tertium comparationis*) porque prestan el mismo servicio educativo, no está ajustado a la realidad”[42]. En consecuencia, concluyó:

“En ese sentido, el criterio de comparación utilizado por el demandante es altamente limitado y no explica adecuadamente la relación con la finalidad de la norma que realiza tal diferenciación, al no dar cuenta de la realidad presupuestal de las universidades públicas, [...] circunstancia que descarta cualquier juicio de desigualdad que pretenda la inexecutable de la norma por esta vía.”[43]

25. Con relación al apartado final del inciso 2º del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 solicitó a la Corte declarar exequible la disposición, con fundamento en el siguiente razonamiento:

“[...] no le asiste razón al ciudadano, ya que si bien el artículo demandado prevé en la parte final del inciso segundo que el ICETEX garantizará un acceso preferente a quienes se encuentren matriculados en programas o instituciones con acreditación de alta calidad, de acuerdo con la norma analizada, si bien el ICETEX toma en cuenta la acreditación de alta calidad de la Institución Educativa para conceder el crédito educativo, no significa que esto sea un factor excluyente, esto es, que se evalúe como un único requisito que desplace a aquellas universidades que no se encuentran en la actualidad acreditadas, simplemente lo

toma como un factor de evaluación para otorgar créditos, pero a su vez también es un reconocimiento a aquellas instituciones de educación oficial que se han esmerado por obtener los mayores estándares de educación de calidad a través de la acreditación”[44].

4.6. Departamento Nacional de Planeación -DNP-

26. El Departamento Nacional de Planeación -DNP-[45] solicitó a la Corte que se inhibiera de emitir un pronunciamiento de fondo, en la medida en que “el demandante no cumplió con las exigencias de precisión, suficiencia y claridad”. Por tanto, concluyó que, “La argumentación vaga y subjetiva no permite una real confrontación de sus argumentos en la constitución”[46]. En particular, señaló: “La demanda plantea una serie de percepciones, consideraciones o hipótesis de carácter subjetivo sin descender a la forma en que se concreta esa violación. La acusación es, por lo tanto, indirecta o mediada de tal forma que no es posible debatirla en el marco constitucional así en la impugnación se utilicen referencias constitucionales y con ello se pretenda persuadir acerca de la falta de correspondencia de la norma demandada con la Constitución”[47].

4.7. Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación -COLCIENCIAS-

27. El Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación -COLCIENCIAS-[48] restringió su intervención al inciso 2º del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, subrogado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015[49]. Señaló que, “si lo demandado” era “la fijación del año 1993 como límite temporal de la base presupuestal a tener en cuenta para el cálculo de los aportes de la Nación y los entes territoriales a las universidades públicas”, no existía un desarrollo completo acerca del motivo por el cual podría considerarse como no ajustado a la Constitución el que se hubiere fijado tal anualidad como base de cálculo, “máxime que la propia Corte Constitucional ha considerado anteriormente que se ajusta a la carta la posibilidad de fijar momentos específicos para iniciar el cómputo de plazos legales, tal como ha ocurrido con los regímenes pensionales de transición, la ley de restitución de tierras, el equiparamiento del monto pensional de los magistrados de alta corte al régimen de los congresistas, por solo citar tres eventos concretos”[50].

4.8. Instituto de Investigación en Educación de la Facultad de Ciencias Humanas de la

Universidad Nacional de Colombia

28. El Instituto de Investigación en Educación de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional de Colombia señaló que se abstenía de emitir un pronunciamiento, “toda vez que el propósito de la consulta no constituye objeto de estudio por parte de esta Dependencia”[51].

4.9. Universidad Industrial de Santander

29. La Escuela de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Industrial de Santander[52] solicitó la declaratoria de inexequibilidad del inciso 2º del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, subrogado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015, al desconocer el contenido del principio de igualdad y la autonomía universitaria. Indicó que, al no otorgarse una igual cantidad de recursos financieros a todas las universidades, se imponía a estas el deber de conseguir recursos adicionales para su autofinanciación, en desmedro de la calidad. Señaló que la disposición era contraria a la autonomía universitaria, en su “dimensión académica”, pues, “con la distribución de los recursos nacionales y regionales tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993, no sólo se está desconociendo las realidad [sic] actual de las Universidades sino que se está limitando un aspecto académico como lo es la investigación, la cual a su vez no es posible por falta de presupuesto”[53]. Con relación al desconocimiento de la “dimensión administrativa” de la autonomía universitaria, señaló que la disposición ha restringido la facultad de las universidades para nombrar docentes y autoridades académicas y administrativas, así como para renovar su planta física, “debido a que no sólo el presupuesto se distribuye desigualmente, además existe desde hace muchos años una deuda del Estado para con estas universidades públicas, que al día de hoy no ha sido cancelada”[54].

4.10. Universidad de Antioquia

31. La Universidad de Antioquia[56] se pronunció únicamente en relación con los cargos propuestos contra el inciso 2º del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, subrogado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015. A pesar de considerar que la disposición no desconocía el principio de igualdad pero sí la autonomía universitaria y al derecho a la educación, solicitó: “de cara a la realidad de desfinanciación estructural de la Universidad Pública del

país, [la Corte Constitucional] debe proferir una sentencia exhortando al Congreso de la República para que regule la financiación del Sistema de Universidades del Estado, en el término de un año, con participación activa de las universidades públicas y considerando la realidad y exigencias de las Instituciones Oficiales de Educación Superior en el contexto de posconflicto”[57].

32. Señaló, en primer lugar, que no se satisfacían las exigencias para la prosperidad de un cargo por desconocimiento del principio de igualdad, por las siguientes razones:

“... el patrón de igualdad establecido por el actor en la demanda, no soporta la exigencia establecida por la Corte de Constitucional, ya que utiliza dos criterios de comparación que son el carácter público de los entes Universitarios y el número de estudiantes; dejando de lado otros criterios determinantes, tales como la calificación de la planta docente, los sistemas de investigación y extensión solidaria, ejes misionales que soportan las dinámicas actuales de las Universidades Públicas, y que varían necesariamente entre unas y otras. || Además, no se comparte la diferenciación entre universidades públicas del centro del país y universidades públicas regionales, en los términos expuestos por el actor, toda vez que –especialmente, en el caso de la Universidad de Antioquia- ha sido prioridad la presencia de la Universidad en las regiones del Departamento; desvirtuando el argumento implícito de que hay Universidades Públicas del centro y de la periferia, para sostener criterios de desigualdad”[58].

33. Señaló, en segundo lugar, que la fórmula de actualización que contiene el inciso 2º del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, subrogado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015, sí atentaba contra la autonomía universitaria, dado que, “la fórmula de financiación no corresponde a la realidad de cada institución basada en estudios que contemplaran diferentes variables de crecimiento necesarias para una institución de educación superior lo cual hace inviable el Sistema de Universidades del Estado, con respecto a cobertura, calidad, disponibilidad, accesibilidad y adaptabilidad, tal como lo señala el actor en la demanda”[59]. Esta tesis la fundamentó en las siguientes dos consideraciones: de un lado, que, “Desde el año 2004 al año 2015, el déficit presupuestal de las 32 universidades públicas de todo el país se estima en 800.000 millones de pesos aproximadamente, debido a que mientras sus ingresos crecen al ritmo del IPC, los gastos efectivos que deben asumir las universidades para garantizar la prestación del servicio público a su cargo, crecen 4

puntos por encima del IPC aproximadamente”[60]. De otro lado, que, “Lo anterior se debe a que la fórmula estipulada en el inciso 2 del artículo 86 de la Ley 30, genera un círculo de desfinanciación constante de la Universidad Pública, porque la regla temporal y la condición de la financiación –esto es, que la financiación esté condicionada al presupuesto de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993- está en desproporción con la cobertura en pregrado y posgrado, la cualificación y asignación salarial de la planta docente, los sistemas de investigación, y ahora, los proyectos de regionalizar la Universidad para hacer presencia activa en todos los rincones del país”[61].

34. Finalmente, señaló que la fórmula de actualización que contiene la disposición demanda también desconoce “el derecho fundamental a la educación dispuesto en el artículo 67 de la Constitución Política, establecido igualmente en instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales artículos 13 y 14 y la Declaración Universal de Derechos Humanos”[62], por las siguientes razones:

“(i) Los ingresos por transferencias se reducen exclusivamente a pagar solo parte de los gastos de funcionamiento. || (ii) Si se analiza el factor histórico financiación-cobertura, no hay proporción entre cobertura (estudiantes de pregrado y posgrado) y las transferencias como fuente de financiación de las Universidades Públicas. || (iii) La Universidad pública se ha forzado a contratar profesores en la modalidad hora-cátedra en cantidades desproporcionadas frente a los profesores de planta [...] || (iv) La consecución de recursos auto-gestionados por las Instituciones, se reducen al pago de deuda y a cubrir parte de los gastos de funcionamiento. || (v) No hay recursos para fortalecer la investigación, mejorar y adecuar de infraestructura y la planta física (nuestras universidades ya son viejas), cualificar la planta docente y fortalecer los programas de bienestar universitario”[63].

4.11. Defensoría del Pueblo

35. La Defensoría del Pueblo[64] solicitó lo siguiente: “Declarar exequible condicionadamente el inciso segundo del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, en el entendido que para calcular los aportes anuales a las universidades estatales no solo se tomarán en cuenta los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993, sino que también se considerarán, entre otras cosas, las necesidades de mejoramiento de la infraestructura, el

aumento de la cobertura, la inversión en acreditación de calidad, investigación y bienestar y todos aquéllos [sic] gastos que han aumentado la base presupuestal de las instituciones públicas de educación superior y que por no ser reconocidas han generado un profundo déficit de presupuesto a estas instituciones”[65]. Esta solicitud la fundamentó en que la disposición era contraria al derecho a la educación y a los principios de autonomía universitaria y de progresividad en la garantía de los derechos. Con relación al desconocimiento del primero, señaló:

“En el caso objeto de análisis, el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 al no establecer criterios objetivos que permitan realizar asignaciones presupuestales a las universidades estatales, con base en una metodología técnica que brinde la posibilidad de calcular las necesidades específicas de cada institución, teniendo en cuenta los gastos que deben cubrir, relacionados con la cobertura, la inversión en infraestructura y la oferta de nuevos programas académicos, entre otras variables, desconoce el derecho a la educación y las obligaciones del Estado de garantizar la asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad de este servicio público”[66].

36. Señaló que el aparte demandado limitaba la autonomía universitaria, con fundamento en el siguiente razonamiento:

“En el caso objeto de análisis, la falta de presupuesto en las universidades estatales, que se genera como consecuencia de lo establecido en el inciso segundo del artículo 86 de la Ley 30 de 1993 limita el ejercicio de la autonomía universitaria, en tanto impide que las universidades públicas tomen decisiones independientes en relación con la distribución de los recursos. Éstas se ven en la obligación de suplir las necesidades urgentes, de manera que su libertad de decisión resulta gravemente restringida. Así, aunque tuvieran la intención de hacer inversiones en infraestructura o investigación, la urgencia de cumplir con los gastos de nómina de profesores y demás funcionarios impide el ejercicio de este principio”[67].

37. Finalmente, con relación al desconocimiento del principio de progresividad de los derechos reiteró las consideraciones precedentes, en el sentido que se desconocía este, en la medida en que “los recursos asignados y actualizados con base en el IPC, tal como lo dispone el artículo 86, resultan insuficiente no solo para cubrir los gastos de

funcionamiento, sino además, impide el crecimiento de estas instituciones”[68].

38. Con relación al apartado final del inciso 2º del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, solicitó su declaratoria de exequibilidad condicionada, en el sentido de que, “el Gobierno Nacional deberá garantizar los recursos necesarios a las universidades públicas estatales regionales para que inicien su proceso de acreditación de alta calidad”[69], al considerar que la disposición demandada, “pone a las universidades públicas regionales que no cuentan o acreditación de alta calidad, en una situación de desventaja competitiva respecto de aquellas que cuenta con acreditación, por razones que no les son imputables, esta situación es contraria [sic] principio de progresividad en la protección de los derechos y el derecho a la igualdad, específicamente al mandato de trato distinto a quienes se encuentran en situaciones diferentes”[70].

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

39. El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior - ICETEX-[71] se opuso a las pretensiones de la demanda[72]. Señaló que las disposiciones no desconocían el derecho a la igualdad ni la autonomía universitaria. La argumentación, se restringió, sin embargo, únicamente a defender la constitucionalidad del último apartado del inciso 2º del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015. Por una parte, señaló que, “de la redacción del artículo 61 no se colige una discriminación directa como lo señala la interpretación que a su juicio quiere hacer ver el accionante, por cuanto no se advierte un tratamiento directo que genere una distinción en perjuicio de estas instituciones”[73]. De otra, indicó que, “en nada contraría la autonomía universitaria también manifestada por la accionante, puesto que aun cuando es un derecho que le asiste a las instituciones de educación superior que en el presente caso no se está vulnerando, es importante reconocer que el mismo no es absoluto cuando se trata de la protección del interés general, y más aún, del mejoramiento de la calidad de la educación de los ciudadanos Colombianos”[74].

4.13. Universidad Pedagógica Nacional

40. La Universidad Pedagógica Nacional[75] apoyó la solicitud de inexequibilidad del inciso 2º del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, subrogado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015, al considerar que el modelo de financiación que regula, “Implica en términos

reales que los aportes se ajustan con base en la inflación, es decir, que se reciben casi los mismos recursos año tras año, sin importar las condiciones reales de cobertura, infraestructura, planta docente, entre otros factores que inciden directamente en los gastos y necesidades financieras de cada universidad”[76].

41. Igualmente, solicitó la inexequibilidad del apartado final del inciso 2º del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, al considerar que, “aumenta el déficit real y contable de las universidades públicas, en especial de aquellas que no han logrado la acreditación, y afecta de manera directa a miles de estudiantes de bajos recursos que para acceder a la educación superior se ven obligados a realizarlo a través de créditos con el Icetex”[77].

4.14. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

42. La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia[78] solicitó la declaratoria de exequibilidad condicionada del inciso 2º del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, subrogado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015, en el sentido de que, “las actuaciones a seguir busquen establecer los parámetros que corrijan la desigualdad en materia de transferencias que reciben las Universidades desde la Nación y los entes territoriales, aplicando el principio de progresividad constitucional encaminado a nivelar e igualar el presupuesto de los centros públicos de educación superior del país”[79]. La petición la fundamentó en el presunto desconocimiento del derecho a la igualdad[80], la autonomía universitaria[81], el derecho a la educación[82], el principio de progresividad, el desconocimiento del bloque de constitucionalidad y la constatación de un supuesto de omisión legislativa relativa[83].

4.15. Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid

43. El Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid[84] no se pronunció ni a favor ni en contra de la exequibilidad de las disposiciones demandadas. Sin embargo, expresó: “consideramos que la Ley 30 de 1992 en su artículo 86, modificado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015, exige acoplarse a las nuevas tendencias, estándares y necesidades globales de la Educación, para que los recursos provenientes del presupuesto nacional apunten a satisfacer todas y cada una de las necesidades educativas, y no dejarle la mayor carga de la EDUCACIÓN a la sociedad y familia, cuyos recursos son mucho más

precarios”[85].

4.16. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

“De ahí que entender, de manera equívoca como lo hace el demandante, que la norma acusada asigna recursos a las universidades y, además, en un monto específico para cada universidad –el presupuesto de 1993 indexado-, y que de esa presunta asignación se desprende un trato injustificadamente inequitativo, constituye una interpretación irrazonable de la norma que llevaría al absurdo, pues no es otra cosa que afirmar que fue la voluntad del legislador impedir el crecimiento del presupuesto de las universidades en el futuro, ‘congelando’ la asignación presupuestal en el año 1993; más aún cuando de los antecedentes del trámite legislativo de la Ley 30 de 1992 se desprende que la intención del legislador era radicalmente contraria a dicha tesis”[88].

45. Finalmente, precisó, por un lado, que, “Tan no constituye la norma acusada una regla de asignación o de apropiación de recursos, que los aportes de la Nación a las universidades públicas se han efectuado por encima de las tasas de inflación causadas en los periodos respectivos, con una variación de año a año en promedio del 11,94%, muy superior al promedio de la inflación del 6.78%”[89]. Y, por otro, que, dicha diferencia era relevante, “en la medida que, si tan solo se hubiera actualizado el IPC al presupuesto asignado a las universidades en 1993 como lo sugiere el actor en su demanda, a 2018 las universidades estarían recibiendo \$1.7 billones en aportes de la inflación; un monto sustancialmente distinto al actualmente aportado [que corresponde, tal como se señala en la intervención, a la suma de 3.1 billones de pesos]. Cifras que demuestran que la norma acusada no asigna ni determina el monto de los aportes que realiza la Nación a los entes universitarios públicos, y mucho menos los distribuye”[90].

4.17. Asociación Colombiana de Universidades

46. La Asociación Colombiana de Universidades –en adelante ASCÚN-[91] no se pronunció ni a favor ni en contra de la exequibilidad de las disposiciones demandadas. En relación con el inciso 2º del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, subrogado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015, precisó lo siguiente: “consideramos que el Estado a través del Plan Nacional de Desarrollo debe propender por incrementar la asignación de recursos de transferencias a aquellas Universidades en región que reciben menos recursos para que

alcancen a equilibrar la asignación presupuestal en términos de calidad como lo han venido logrando paulatinamente las Universidades Nacionales y Departamentales, sin que ello implica una desmejora en términos presupuestales para ninguna IES”[92].

4.18. Ministerio del Interior

47. El Ministerio del Interior[93] solicitó a la Corte declararse inhibida para fallar o “en subsidio declarar exequibles las normas demandadas”[94], en la medida en que, “el fundamento de la misma [de la demanda] es la particular interpretación que el demandante hace de las normas demandadas y de su noción de autonomía universitaria desprovista de exigencia de acreditación de alta calidad y administración eficiente de los recursos”[95].

5. Concepto del Procurador General de la Nación

48. El Procurador General de la Nación[96], mediante el concepto 6395 de mayo 12 de 2018, solicitó a la Corte, “que profiera una sentencia exhortativa respecto al artículo 86 de la Ley 30, precedida de una declaratoria de inexequibilidad diferida de la norma, la cual se producirá cuando se profiera una nueva regulación”[97], al considerar que la disposición desconocía el principio de igualdad y el derecho a la educación, no así el de autonomía universitaria[98].

49. Señaló que le asistía razón al demandante, dado que, “la extensión en el tiempo de una regla vigente al inicio de la década de los noventa, contribuye a que existan y se mantengan las desigualdades e inequidades entre las universidades ubicadas en todo el territorio nacional, en detrimento del acceso y la calidad de la educación en las universidades que llevan más de veinte años recibiendo menos recursos en relación con otras instituciones, en flagrante vulneración de los artículos 13 y 67 de la Constitución Política”[99]. Fundamentó el argumento en las siguientes razones:

50. En primer lugar, consideró que “la regla escogida en el segundo inciso del artículo 86 de la Ley 30 tiene un vicio de inconstitucionalidad, que impide que sea reconocida como una opción legislativa válida dentro del ordenamiento jurídico”[100], dado que, “[a] pesar de no ser la única fuente de financiación estatal de la educación superior, y además de ser una regla que garantiza el incremento en pesos constantes de los aportes que reciben las universidades oficiales, también es una disposición que acoge como único

criterio la asignación de los recursos asignados para ese fin en un momento determinado, sin consideración a otros aspectos relevantes para lograr el acceso progresivo y en condiciones de igualdad a la educación superior por parte de toda la población”[101].

51. En segundo lugar, indicó que no era suficiente que el Legislador estableciera una regla de “no regresividad”, sino que debía “tener en cuenta aspectos como la inequidad entre regiones y las diferencias socioeconómicas de la población, el deterioro de algunas instituciones educativas, la demanda educativa, la necesidad de ampliar la cobertura para ciertos sectores de la población, los enfoques diferenciales que deben aplicarse y generan un impacto presupuestal, la necesidad de ofrecer condiciones similares de calidad en todo el territorio nacional, las acciones afirmativas que eventualmente puedan requerirse, entre otros”[102].

52. Finalmente, dado que aquella era una labor propia del Congreso y no de la competencia de la Corte Constitucional, consideró la Procuraduría que era procedente la declaratoria de inexecutable diferida, hasta tanto el Legislador prohiriera “una regulación distinta del sistema de asignación de recursos estatales a las universidades”[103].

53. Con relación al apartado final del inciso 2º del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 solicitó atenderse a lo que se resolviera en el expediente D-11858, que hacía referencia “a una demanda de inconstitucionalidad contra el inciso quinto del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, habiendo sido uno de los argumentos de inconstitucionalidad lo ahora alegado por el ciudadano Camilo Blanco”[104]. Por tal razón, reiteró los argumentos allí expuestos, en los que solicitó la declaratoria de executable de la disposición demandada, en especial, al aducir que, “La focalización de los recursos públicos en la financiación de los estudios superiores que se realicen únicamente en programas o instituciones con acreditación de alta calidad, propende al incentivo de mejorar la educación, que como ya se explicó, es un objetivo constitucionalmente legítimo e importante y uno de los principales fines de la intervención del Estado en la prestación de este servicio”[105].

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

54. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda,

en virtud de lo dispuesto por el numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política.

2. Análisis del caso

55. La estructura de análisis del caso consta de dos partes. En la primera se estudia la aptitud de los presuntos cargos propuestos en contra del inciso 2° del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, subrogado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015: por violación al principio de igualdad (numeral 2.1), violación del derecho a la educación (numeral 2.2) y desconocimiento de la autonomía universitaria (numeral 2.3). En la segunda se valora la aptitud del presunto cargo –conjunto– por violación de los artículos 13, 67 y 69 de la Constitución, en contra del apartado final del inciso 2° del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 (numeral 2.4).

2.1. Valoración de la aptitud del presunto cargo por desconocimiento del principio de igualdad

57. En relación con este presunto cargo, los intervinientes, de manera preponderante, consideraron que era apto, y, por tanto, que la disposición debía declararse exequible, tal como da cuenta el siguiente cuadro:

Posturas de los intervinientes en relación con el cargo por el presunto desconocimiento del principio de igualdad

Solicitud de inhibición

Solicitud de exequibilidad

Solicitud de exequibilidad condicionada

Solicitud de inexecuibilidad

Solicitud de inexecuibilidad diferida

Ministerio de Educación Nacional

David Ernesto Llinás Franco y Juan Fernando Romero Tobón

Facultad de Derecho y	Ciencias Políticas de la UPTC
-----------------------	-------------------------------

Sandra Yuliet Moncada	Casanova
-----------------------	----------

Procuraduría General de la	Nación
----------------------------	--------

Departamento Nacional de	Planeación
--------------------------	------------

Universidad Nacional de	Colombia
-------------------------	----------

Universidad Industrial de	Santander
---------------------------	-----------

Ministerio de Hacienda y	Crédito Público
--------------------------	-----------------

COLCIENCIAS

Universidad de Antioquia

ICETEX

58. Para la Sala, el cargo no es apto, al no satisfacer las cargas de certeza y pertinencia, que ha desarrollado la jurisprudencia constitucional, en especial a partir de la sentencia C-1052 de 2001 (numeral 2.1.1 infra), como tampoco las específicas que exige un juicio de igualdad, en particular la de determinar “el criterio de comparación” (numeral 2.1.2 infra).

2.1.1. La falta de certeza y pertinencia del cargo

59. En especial, a partir de la sentencia C-1052 de 2001, la jurisprudencia constitucional ha considerado como exigencias mínimas y generales de los cargos de inconstitucionalidad las de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. De conformidad con aquella, su alcance ha sido el siguiente:

“En línea con lo anterior, en las Sentencias C-1052 de 2001 y C-856 de 2005, la Corte precisa el alcance de los mínimos argumentativos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, al decir que hay claridad cuando existe un hilo conductor de la argumentación que permite comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las cuales se soporta; hay certeza cuando la demanda recae sobre una proposición jurídica real y existente y no en una que el actor deduce de manera subjetiva, valga decir, cuando existe una verdadera confrontación entre la norma legal y la norma constitucional; hay especificidad cuando se define o se muestra cómo la norma demandada vulnera la Carta Política; hay pertinencia cuando se emplean argumentos de naturaleza estrictamente constitucional y no estirpe legal, doctrinal o de mera conveniencia; y hay suficiencia cuando la demanda tiene alcance persuasivo, esto es, cuando es capaz de despertar siquiera una duda mínima sobre la exequibilidad de la norma demandada”[106].

60. En el presente asunto, por una parte, el cargo carece de certeza dado que la demanda recae sobre una proposición jurídica inexistente, que el actor deduce de manera subjetiva, en relación con los efectos que, en el tiempo, ha tenido la disposición y, por tanto, no plantea una verdadera confrontación entre el apartado normativo demandado y el artículo 13 de la Constitución. Este contenido normativo no es verificable en la disposición

demandada.

61. Por otra parte, el cargo no es pertinente, pues las razones que emplea el demandante para fundamentar la presunta contradicción entre la disposición demandada y el artículo 13 constitucional son de mera conveniencia y no de orden constitucional. Todas ellas son relativas a la insuficiencia de los recursos que se destinan para las universidades estatales u oficiales, en especial, para aquellas “de las regiones o de la periferia”.

62. El cuestionamiento del demandante se restringe a la aplicación de la disposición y a los efectos a que ha dado lugar, relativos al desfinanciamiento, en el tiempo, de la educación superior pública. Este no puede considerarse un argumento de constitucionalidad sino de conveniencia, dado que presupone el deber del Legislador de modificar la regla de asignación de recursos a las universidades estatales.

63. A diferencia del planteamiento hecho por el demandante, el presunto efecto inconstitucional que deriva de la disposición, relativo al desfinanciamiento, en el tiempo, de las universidades públicas “de las regiones o de la periferia”, en comparación con los recursos suficientes y excesivos que se asignan a las “universidades del centro del país”, no es tal. El presunto déficit presupuestal de la educación superior pública es común o afecta de manera igual tanto a las “universidades del centro del país” como a las “de las regiones o de la periferia” y, por tanto, no de manera exclusiva y discriminatoria a estas últimas.

64. Además, dicho presunto déficit no puede atribuirse, de manera exclusiva y necesaria, a la aplicación, en el tiempo, de la disposición demandada. Esto último es así, por las siguientes dos razones:

65. De un lado, si se tiene en cuenta que, tal como lo plantearon los intervinientes[107], los gastos de las universidades estatales u oficiales crecen a una tasa superior a la que reconoce la disposición demandada[108]. Esta circunstancia no es atribuible a la disposición demandada. Por tanto, la presunta afectación del artículo 13 de la Constitución no se deriva de la disposición demandada sino de circunstancias externas, ajenas a un análisis comparativo entre la Constitución y la norma objeto de control constitucional.

66. De otro lado, de la insuficiencia de una de las fuentes de financiación de las

instituciones de educación superior oficiales no se sigue, de manera necesaria, que dicho presunto déficit sea consecuencia de esta. Esto es así, si se considera que las fuentes de financiación de las universidades estatales u oficiales, tal como lo plantearon algunos intervinientes[109], son múltiples y pretenden garantizar diferentes fines de la educación superior.

67. El artículo 86 de la Ley 30 de 1992 consagra cuatro fuentes de financiación para funcionamiento e inversión. Otras disposiciones de esta ley establecen fuentes financieras para el mejoramiento de la calidad, así como ayudas institucionales, financieras y tributarias para fortalecer la labor de las universidades estatales. Finalmente, disposiciones posteriores a la Ley 30 de 1992 han establecido nuevas fuentes específicas a favor de algunas universidades estatales, o para la generalidad de ellas, así como nuevas ayudas institucionales, financieras y tributarias, tal como da cuenta la siguiente síntesis:

Fuentes de financiación y ayudas institucionales, financieras y tributarias para las universidades estatales u oficiales

Recursos de base presupuestal para funcionamiento e inversión

Primera parte del inciso 1° del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 (recursos facultativos de entidades territoriales)

Segunda parte del inciso 1° del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 (recursos y rentas propias)

Inciso 2º del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 (transferencias obligatorias – disposición demandada)

Recursos para financiamiento de infraestructura

Parágrafo del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 (necesidades específicas de infraestructura) [110]

Ley 1697 de 2013 (estampilla Universidad Nacional y demás universidades estatales)[111]

Leyes 1607 de 2012 y 1739 de 2014 (recursos CREE)[112]

Recursos para el fomento de la calidad

Artículo 87 de la Ley 30 de 1992 (mejoramiento de calidad)[113]

Artículo 102 de la Ley 1819 de 2016 (porcentaje del recaudo del impuesto sobre la renta)[114]

Ayudas institucionales

Artículo 89 de la Ley 30 de 1992 (Fodesop)

Artículo 111 de la Ley 30 de 1992 (fondos educativos nacional y territoriales)[115]

Inciso 2° del artículo 117 de la Ley 30 de 1992 (fondo de bienestar universitario) [116]

Artículo 130 de la Ley 30 de 1992 (líneas de crédito especiales por Findeter)

Parágrafo 5° del artículo 65 de la Ley 1819 de 2016 (no aportes SENA)

Artículo 369 de la Ley 1819 de 2016 (estructura mecanismos y estrategias para financiar la educación superior)[117]

Ley 1911 de 2018 (financiación sostenible de la educación superior)[118]

Ayudas financieras y tributarias

Artículo 88 de la Ley 30 de 1992 (cesantías)[119]

Artículo 92 de la Ley 30 de 1992 (exención y devolución de IVA)[120]

Leyes 403 de 1997 y 815 de 2003 (recursos por descuento a estudiantes sufragantes)

Artículo 91 de la Ley 1819 de 2016 (deducibilidad de donaciones a favor de instituciones de educación superior)[121]

Artículo 142 de la Ley 1819 de 2016 (recursos de tributación sobre la renta de cooperativas para educación superior)

Artículo 184 de la Ley 1819 de 2016 (porcentaje del recaudo de IVA para educación superior)[122]

Promoción de la investigación, ciencia y tecnología

Artículo 126 de la Ley 30 de 1992

Ley 1697 de 2013 (estampilla Universidad Nacional y demás universidades estatales -ya citada-)

2.1.2. La falta de cumplimiento de las exigencias específicas de un juicio de igualdad

68. De conformidad con la jurisprudencia constitucional, son exigencias específicas de los cargos por desconocimiento del principio de igualdad, las siguientes:

“(i) determinar cuál es el criterio de comparación (‘patrón de igualdad’ o tertium comparationis), pues antes de conocer si se trata de supuestos iguales o diferentes en

primer lugar debe conocer si aquellos son susceptibles de comparación y si se comparan sujetos de la misma naturaleza; (ii) debe definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe tratamiento desigual entre iguales o igual entre disímiles y, (iii) debe averiguar si el tratamiento distinto está constitucionalmente justificado, eso es, si las situaciones objeto de comparación, desde la Constitución, ameritan un trato diferente o deben ser tratadas en forma igual”[123].

69. Para fundamentar el juicio de igualdad el demandante propone como criterio de comparación el presunto “tratamiento presupuestal diferenciado a los estudiantes de las universidades del centro del país y a los de las regiones o de la periferia”, que se ha derivado de la aplicación del inciso 2° del artículo 86 de la Ley 30 de 1992.

70. De dicho criterio de comparación el demandante implica que la regla de asignación de recursos que contiene el aparte demandado da lugar a, “un trato desigual entre las Universidades públicas del País, y en consecuencia, entre estudiantes de dichas instituciones, pues de acuerdo con las cifras de transferencias de recursos, hoy la nación, transfiere a las universidades del centro del país 1200% más por estudiante que a las universidades regionales”.

71. En suma, para el demandante, la disposición desconoce el principio de igualdad (artículo 13 de la Constitución), al suponer su aplicación que se otorguen mayores recursos a las universidades estatales del centro del país, en comparación con los pocos recursos que se asignan a las universidades de la periferia, a pesar de derivarse del principio de igualdad un deber de trato igual.

72. Para la Sala, de la disposición se deriva una regla de trato igual para todas las universidades estatales u oficiales del país si se tiene en cuenta no solo la invariabilidad del contenido normativo de la disposición, a lo largo del tiempo[124], sino también la fundamentación que antecede (numeral 2.1.1 supra). En consecuencia, no es posible afirmar que exista un tratamiento desigual entre iguales, y, por tanto, el “criterio de comparación” y la “regla de comparación” propuestas por el demandante son aparentes. Si esto es así, tal como se fundamenta seguidamente, el cargo no es apto al no haber satisfecho el demandante la primera de las exigencias específica de un juicio de igualdad.

73. El inciso 2° del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 les impone un deber o mandato

a la Nación y a las entidades territoriales (a diferencia de las facultades que les otorgan el inciso 1° y el párrafo) de realizar aportes anuales a favor de las universidades estatales u oficiales[125], “que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993”[126].

74. El punto de partida para determinar el contenido concreto del deber anual, tal como se deriva de la disposición, es el de los “presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993”. Esto es, las “rentas y gastos” presupuestadas por las universidades estatales u oficiales en dicha vigencia fiscal sirven de referente para determinar el monto anual de las transferencias a cargo de la Nación y de las entidades territoriales, al igual que de punto de partida común para su actualización anual, “en pesos constantes”.

75. De lo dicho se sigue que el tratamiento otorgado por el legislador a las universidades estatales u oficiales, en cuanto a los recursos para su financiación, a partir del año de 1993, ha sido idéntico o paritario y no, como lo propone el demandante, uno discriminatorio, en desmedro de las “universidades regionales”. Si esto es así, el punto de partida propuesto por el actor para realizar el juicio de igualdad es erróneo, lo que impide a la Corte realizar uno de manera oficiosa, a partir de parámetros distintos a los propuestos en la demanda.

2.1.3. Conclusión

76. La postura de los ministerios de Educación y Hacienda y Crédito Público y del Departamento Nacional de Planeación fue acertada al solicitar a la Corte un fallo inhibitorio. En particular, el primero y el tercero coincidieron en señalar que la demanda se fundamentaba en “posiciones y opiniones del actor”[127] que, a pesar de su respetabilidad, no permitían una “confrontación de sus argumentos en la constitución”[128]. Estas razones, además de las señaladas en los numerales que anteceden, no le permiten a la Sala considerar satisfechas las cargas generales de certeza y pertinencia y la especial de determinar el “criterio de comparación” que exige un juicio de igualdad.

77. Los intervinientes que solicitaron la declaratoria de exequibilidad partieron del supuesto de la aptitud del cargo. Sin embargo, algunas de las razones propuestas cuestionaban tal aserción; por ejemplo, al señalar que el criterio de comparación que se proponía por el demandante no estaba “ajustado a la realidad”[129], o que dicho criterio

dejaba “de lado otros criterios determinantes, tales como la calificación de la planta docente, los sistemas de investigación y extensión solidaria, ejes misionales que soportan las dinámicas actuales de las Universidades Públicas, y que varían necesariamente entre unas y otras [universidades]” [130].

78. Aquellos intervinientes que solicitaron la declaratoria de inexequibilidad fundamentaron su argumentación, de manera principal, en los pocos recursos que la disposición asignaba a las universidades públicas. Es diciente, por ejemplo, el siguiente argumento planteado por la Procuraduría General de la Nación: “[a] pesar de no ser la única fuente de financiación estatal de la educación superior [hace referencia a la disposición demandada], y además de ser una regla que garantiza el incremento en pesos constantes de los aportes que reciben las universidades oficiales, también es una disposición que acoge como único criterio la asignación de los recursos asignados para ese fin en un momento determinado, sin consideración a otros aspectos relevantes para lograr el acceso progresivo y en condiciones de igualdad a la educación superior por parte de toda la población”[131]. Este razonamiento, tal como se advirtió en los numerales anteriores, no satisface las exigencias de certeza y de pertinencia ni los elementos mínimos de un juicio de igualdad.

79. Por estas razones y, en particular, las expuestas en los numerales 2.1.1 y 2.1.2, el cargo por el presunto desconocimiento del artículo 13 de la Constitución no es apto y, en consecuencia, debe la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo.

2.2. Valoración de la aptitud del presunto cargo por desconocimiento del derecho a la educación de los estudiantes de las instituciones oficiales de educación superior

80. En relación con este presunto cargo, las posturas de los intervinientes estuvieron divididas, tal como da cuenta el siguiente cuadro:

Posturas de los intervinientes en relación con el	cargo por el presunto desconocimiento
del derecho a la educación de los	estudiantes de las instituciones oficiales de
educación superior	

Solicitud de inhibición

Solicitud de exequibilidad

Solicitud de exequibilidad condicionada

Solicitud de inexequibilidad

Solicitud de inexequibilidad diferida

Ministerio de Educación Nacional

Universidad Nacional de Colombia

Defensoría del Pueblo

Sandra Yuliet Moncada Casanova

Universidad de Antioquia

Departamento Nacional de Planeación

COLCIENCIAS

Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la UPTC

Universidad Pedagógica Nacional

Procuraduría General de la Nación

81. Para el accionante, el método de actualización de aportes que contiene la disposición demandada desconoce el derecho a la educación de los estudiantes de las universidades estatales u oficiales (artículo 67 de la Constitución). Lo anterior, al no contemplar las necesidades reales de financiación de aquellas instituciones, que impide la ampliación de cobertura y, de hacerlo, supone un detrimento en la calidad de la educación que reciben los estudiantes.

82. Para la Sala, el cargo no satisface las exigencias de certeza y pertinencia que ha desarrollado la jurisprudencia constitucional[132]. Con relación a la primera, al igual que en relación con el cargo formulado por desconocimiento del principio de igualdad, la demanda recae sobre una proposición jurídica inexistente. Esta la deduce el demandante de manera subjetiva, en relación con los efectos que, en el tiempo, ha tenido la disposición y, por tanto, no plantea una verdadera confrontación entre el apartado normativo demandado y el artículo 67 constitucional.

83. Con relación a la segunda (exigencia de pertinencia), las razones que emplea el demandante, así como los demás intervinientes que solicitaron la declaratoria de exequibilidad condicionada, inexequibilidad e inexequibilidad diferida, para fundamentar la presunta contradicción entre la disposición demandada y el artículo 67 constitucional, son de mera conveniencia y no de orden constitucional. Esto es así en la medida en que el actor no plantea un juicio específico por violación de los mandatos de progresividad o de prohibición de protección deficiente, en relación con la financiación de la educación superior pública, sino únicamente en relación con una de sus fuentes específicas, tal como se desarrolló en el numeral 2.1.1 supra.

84. Según se plantea en la demanda, y fue formulado por varios intervinientes, un gran número de personas no pueden acceder a la educación superior estatal u oficial, como consecuencia de la insuficiencia de los recursos derivados de la aplicación del obsoleto método de actualización de transferencias que deben realizar la Nación y los entes territoriales a favor de las universidades estatales, que se contiene en la disposición demandada.

85. Aquella restricción, según se indica en la demanda, es más apremiante en las regiones o periferia, por oposición al centro del país. De este planteamiento infiere el demandante que un elevado número de personas no puede satisfacer su necesidad básica de acceso a la educación superior (y, por tanto, el derecho que ampara), que se garantiza por medio del servicio público que prestan las universidades estatales u oficiales.

86. El planteamiento de la demanda supone, por tanto, un cuestionamiento acerca del régimen de financiación de un determinado tipo de prestador (las universidades estatales u oficiales) de este servicio público y, en particular, del método de actualización

de una de sus fuentes, la que contempla el inciso 2° del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, subrogado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015.

87. En la actualidad, el medio principal para la garantía de aquella necesidad básica es el servicio público de educación superior[133]. Su prestación, en los términos del artículo 365, puede corresponder al Estado, directa o indirectamente, a las comunidades organizadas o a los particulares, en los términos que fije el Legislador[134]. Este específico mandato, en materia de educación superior, tiene desarrollo en la Ley 30 de 1992, que, en su artículo 23, dispone lo siguiente: “Por razón de su origen, las instituciones de Educación Superior se clasifican en: Estatales u Oficiales, Privadas y de Economía Solidaria”.

88. Ahora bien, dado que la prestación de este servicio supone altos costos y el Estado tiene la pretensión de garantizar la satisfacción de aquella necesidad a sus habitantes, como consecuencia del deber constitucional que se le atribuye, este (el Estado), de conformidad con lo dispuesto en la Ley 30 de 1992, no solo ha posibilitado la participación de múltiples prestadores (como se indica en el párrafo anterior) sino que, en especial, para los de carácter estatal u oficial ha permitido que sus recursos puedan derivarse, tanto de aportes estatales[135] como de aportes de sus estudiantes[136]. En todo caso, la proporción de recursos de la primera especie es sustancialmente superior a la de la segunda, como se indica en el numeral 2.1.1 supra[137].

89. La consideración de los servicios públicos como obligaciones prestacionales del Estado evidencia la estrecha relación entre estos y la garantía de derechos sociales, que exigen una actuación positiva de aquel, mediante políticas concretas a favor del bienestar de los individuos, en especial de aquellos más vulnerables, para satisfacer sus necesidades básicas.

90. Por tanto, de manera prioritaria, le corresponde al Legislador asegurar, de manera proporcionada y razonable, la satisfacción del interés general ínsito en este servicio que, a su vez, constituye la forma práctica o fáctica de garantía de los derechos prestacionales de las personas, de forma tal que la libertad formal de desarrollarse en sociedad pueda transformarse en libertad real o material.

91. Para la Sala, a la luz del estudio que precede, el problema que propone el demandante es uno relativo a la suficiencia de una de las fuentes de financiación que ha

regulado el Legislador, tendientes a garantizar la sostenibilidad financiera de la educación superior pública. Este tema es uno que corresponde al ámbito de configuración del Legislador, al suponer un juicio de mera conveniencia. Este no corresponde, contrario sensu, a un problema relativo al mandato de progresividad o de prohibición de protección deficiente del derecho social a la educación superior, como consecuencia de la insuficiencia de la política pública presupuestaria, sino únicamente en relación con una de sus fuentes específicas, tal como se desarrolló en el numeral 2.1.1 supra.

92. Así las cosas, la postura del Ministerio de Educación Nacional y del Departamento Nacional de Planeación fue acertada al solicitar a la Corte un fallo inhibitorio. Para el segundo, la acusación fue “indirecta o mediada de tal forma que no es posible debatirla en el marco constitucional así en la impugnación se utilicen referencias constitucionales y con ello se pretenda persuadir acerca de la falta de correspondencia de la norma demandada con la Constitución”[138].

93. Las intervenciones que apoyaron la declaratoria de exequibilidad de la disposición, a pesar de dar por acreditada la aptitud del cargo, dieron razones para entender que el argumento propuesto por el demandante era uno carente de certeza y pertinencia. La Universidad Nacional de Colombia, al respecto, señaló que uno de elementos fundamentales de la educación, como lo era la calidad, se garantizaba “en todas las universidades estatales en la medida de sus posibilidades, sin que el factor económico sea impedimento para lograr que estas instituciones educativas oficiales se acrediten en alta calidad, por el contrario, la calidad como garantía del derecho a la educación, toma cumplimiento de los programas misionales de las universidades estatales, en un contexto y momentos determinados, según los óptimos definidos para las instituciones de educación superior, según su naturaleza, por lo que se reconocen las diferencias que en materia de recursos financieros puedan existir entre universidades” [139]. El planteamiento que pretendía cuestionar el interviniente era, por tanto, que la insuficiencia de recursos no era un asunto de relevancia constitucional, lo que implicaba que no fuera un factor relevante para efectos de garantizar la calidad de la educación superior.

94. Los intervinientes que solicitaron la declaratoria de inexequibilidad adujeron, principalmente, que la aplicación de la disposición desconocía el derecho constitucional a la educación, en la medida en que daba lugar a la asignación de pocos recursos a favor de las

universidades estatales. Es diciente, por ejemplo, la propuesta alternativa a la regulación actual planteada en la intervención de la Defensoría del Pueblo: “el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 al no establecer criterios objetivos que permitan realizar asignaciones presupuestales a las universidades estatales, con base en una metodología técnica que brinde la posibilidad de calcular las necesidades específicas de cada institución, teniendo en cuenta los gastos que deben cubrir, relacionados con la cobertura, la inversión en infraestructura y la oferta de nuevos programas académicos, entre otras variables, desconoce el derecho a la educación y las obligaciones del Estado de garantizar la asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad de este servicio público”[140]. Este razonamiento, para la Sala, no satisface las exigencias de certeza y pertinencia de un cargo de constitucionalidad pues supone uno de conveniencia, amén de que no se deriva del artículo 67 constitucional.

95. Por estas razones, el cargo por el presunto desconocimiento del artículo 67 de la Constitución no es apto, y, en consecuencia, debe la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo.

2.3. Valoración de la aptitud del presunto cargo por desconocimiento de la autonomía universitaria de las instituciones oficiales de educación superior

96. De manera mayoritaria, en relación con este presunto cargo, los intervinientes consideraron que era apto, y, por tanto, solicitaron la declaratoria de exequibilidad de la disposición demandada, tal como da cuenta el siguiente cuadro:

Posturas de los intervinientes en relación con el	cargo por el presunto desconocimiento
del principio de autonomía	universitaria

Solicitud de inhibición

Solicitud de exequibilidad

Solicitud de exequibilidad condicionada

Solicitud de inexecuibilidad

Solicitud de inexequibilidad diferida

Ministerio de Educación Nacional

Universidad Nacional de Colombia

Defensoría del Pueblo

Sandra Yuliet Moncada Casanova

Universidad de Antioquia

Departamento Nacional de Planeación

COLCIENCIAS

Facultad de Derecho de la UPTC

Universidad Industrial de Santander

Ministerio del Interior

ICETEX

Procuraduría General de la Nación

97. Para el demandante, el método de actualización de aportes que contiene la disposición demandada da lugar a que se otorgue a las universidades estatales unos escasos recursos para su funcionamiento e inversión, lo que impide un ejercicio real de las facultades que se derivan de la autonomía universitaria (artículo 69 de la Constitución).

98. Para la Sala, el presunto cargo no satisface las exigencias de certeza y pertinencia que ha desarrollado la jurisprudencia constitucional[141], por razones semejantes a las planteadas en relación con los cargos por desconocimiento de los artículos 13 y 67 constitucionales.

99. El cargo carece de certeza dado que las razones que plantea el demandante no se desprenden de lo dispuesto por el artículo 69 de la Constitución. Se trata de una inferencia del actor acerca de los efectos que, en el tiempo, ha tenido la disposición y, por tanto, no plantea una verdadera confrontación entre la disposición demandada y el artículo 13 de la Constitución.

100. El cargo, además, carece de pertinencia dado que las razones que emplea el demandante, así como los demás intervinientes que solicitaron la declaratoria de exequibilidad condicionada, inexequibilidad e inexequibilidad diferida para fundamentar la presunta contradicción entre la disposición demandada y el artículo 69 constitucional son de mera conveniencia y no de orden constitucional.

101. A la pretensión de desconocimiento del artículo 69 de la Constitución subyace un juicio relativo a la corrección y, por tanto, cambio del método de actualización de aportes que contiene la disposición demandada, con el fin de que se otorguen mayores recursos a favor de las universidades estatales, que no es posible derivar de aquel.

102. Las razones para aducir el desconocimiento de la autonomía universitaria las deriva el demandante de la insuficiencia de los recursos que se destinan para las universidades estatales u oficiales, que no de una confrontación directa entre el texto constitucional y la disposición demandada.

103. Si bien, tal como lo plantearon los intervinientes, el posible cambio del método de actualización de aportes puede garantizar una mayor realización de la autonomía universitaria, su valoración hace parte del ámbito de configuración legislativa. De esto se

sigue que el presunto desconocimiento del artículo 69 de la Constitución se deriva no de una confrontación directa entre este y la disposición demandada, sino de la insuficiencia que supone la actual regulación para lograr mayores estándares de autonomía.

104. Para la Sala, tal como lo plantearon el Ministerio de Educación, el Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Interior el cargo por desconocimiento del artículo 69 constitucional no es apto para emitir un pronunciamiento de fondo, al no satisfacer las cargas de certeza y pertinencia que ha desarrollado la jurisprudencia constitucional. El último de los ministerios, a pesar de proponer el siguiente argumento como uno de exequibilidad, en subsidio de los propuestos para solicitar una decisión inhibitoria, es consecuente con la argumentación previamente planteada por la Corte: “el fundamento de la misma [de la demanda] es la particular interpretación que el demandante hace de las normas demandadas y de su noción de autonomía universitaria desprovista de exigencia de acreditación de alta calidad y administración eficiente de los recursos”[142].

105. Los intervinientes que solicitaron la declaratoria de exequibilidad de la disposición, a pesar de suponer la aptitud del cargo[143], adujeron razones para atacar el razonamiento de conveniencia que subyacía a la postura del demandante. Este fue el caso de la Universidad Nacional de Colombia, al indicar que si bien el sistema de financiación de las universidades estatales debía actualizarse esta era una competencia del Gobierno Nacional y del Legislador, que no un asunto relativo a la constitucionalidad de aquella[144].

Por su parte, la Universidad de Antioquia, a pesar de considerar que la disposición desconocía la autonomía universitaria y el derecho a la educación, solicitó lo siguiente:

“de cara a la realidad de desfinanciación estructural de la Universidad Pública del país, [la Corte Constitucional] debe proferir una sentencia exhortando al Congreso de la República para que regule la financiación del Sistema de Universidades del Estado, en el término de un año, con participación activa de las universidades públicas y considerando la realidad y exigencias de las Instituciones Oficiales de Educación Superior en el contexto de posconflicto”[145].

106. Los intervinientes que solicitaron la exequibilidad condicionada, la inexecuibilidad o la inexecuibilidad diferida de la disposición hicieron referencia a la insuficiencia del método de actualización de aportes que contempla el inciso demandado, para la garantía

de las facultades y derechos que garantiza el artículo 69 de la Constitución[146]. Esta forma de defender sus posturas particulares, sin embargo, demuestra que las razones propuestas son de conveniencia y no de constitucionalidad, en la medida en que supone una exigencia de mayores recursos a favor de las universidades estatales, que no se deriva de la disposición demandada, pues exigen unos superiores a los que actualmente se otorgan a partir de dicha disposición.

107. Como consecuencia del análisis que antecede, el cargo en contra de la disposición demandada, por el presunto desconocimiento del artículo 69 de la Constitución, no es apto, y, en consecuencia, debe la Corte inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo.

108. Si bien la disposición demandada fue subrogada por el artículo 47 de la Ley 1911 de julio 9 de 2018, “por medio de la cual se crea la contribución solidaria a la educación superior y se dictan otras disposiciones sobre los mecanismos y las estrategias para lograr la financiación sostenible de la educación superior”, tal circunstancia no inhibe a la Corte para pronunciarse acerca de la aptitud o no del cargo propuesto en contra de la disposición del año 2015[147]. En caso de que este sea apto debe abordar la problemática acerca de la vigencia de la disposición y la compatibilidad con el control de constitucionalidad.

109. De manera preponderante, en relación con el presunto cargo propuesto contra la disposición, los intervinientes consideraron que la Corte debía inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo, tal como da cuenta el siguiente cuadro:

Posturas de los intervinientes en relación con los	cargos propuestos en contra del
apartado final del inciso 2º del artículo 61	de la Ley 1753 de 2015

Solicitud de inhibición

Solicitud de exequibilidad

Solicitud de exequibilidad condicionada

Solicitud de inexequibilidad

Ministerio de Educación	Nacional
-------------------------	----------

Universidad Nacional de Colombia

Defensoría del Pueblo

Universidad Industrial de Santander

Departamento Nacional de Planeación

ICETEX

Universidad Pedagógica Nacional

Ministerio del Interior

111. A pesar de la existencia de un litigio constitucional, en los términos del numeral 1 supra del acápite de “I. Antecedentes”, para la Sala Plena, la demanda, en relación con este artículo, no satisface los requisitos para emitir una sentencia de fondo.

112. El demandante se limita a señalar, como único argumento de inconstitucionalidad el siguiente:

“la disparidad en el acceso a recursos entre las distintas universidades, privadas y públicas, éstas [sic] últimas del orden nacional y territorial, determina la inconstitucionalidad de la disposición demandada”.

113. En los términos en que se formula el cargo no es posible verificar la existencia de una contradicción entre la disposición acusada y los derechos a la igualdad, la educación y la autonomía universitaria[148]. En efecto, el demandante no ofrece razones concretas y específicas que permitan siquiera cuestionar la constitucionalidad del acceso preferente a los beneficios del Icetex, para los estudiantes matriculados en programas o instituciones de alta calidad. Por tanto, la demanda no satisface las cargas de claridad, certeza,

especificidad y pertinencia, que ha desarrollado la jurisprudencia constitucional, en especial a partir de la sentencia C-1052 de 2001.

114. De manera semejante, el Ministerio de Educación Nacional fundamentó su solicitud de un pronunciamiento inhibitorio, al señalar que la demanda adolecía de falta “de los elementos mínimos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia para ejercer la función de control de constitucional, puesto que los argumentos usados se basaron en opiniones subjetivas y no sobre razonamientos fundados y debidamente motivados con los que pueda determinarse con claridad la alegada inconstitucionalidad de la norma”[149]. Tal como se indicó, el demandante no satisface las cargas argumentativas mínimas para la debida construcción de un cargo de inconstitucionalidad.

115. Si bien, los demás intervinientes partieron del supuesto de la aptitud del cargo, tanto los que defendieron la exequibilidad de la disposición, como aquellos que la impugnaron, lo cierto es que no ofrecieron razones concretas para justificar, a partir de los elementos de la demanda, dicha condición. Como se indicó, este cargo conjunto simplemente se enunció por el demandante, pero no realizó esfuerzo argumentativo alguno para cumplir las cargas mínimas que ha exigido la jurisprudencia constitucional que le permitieran emitir un pronunciamiento de fondo.

116. En consecuencia, lo procedente es que la Corte se declare inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad del artículo 61 (parcial) de la Ley 1753 de 2015.

3. Síntesis de la decisión

117. Le correspondió a la Sala Plena analizar, por una parte, si el inciso 2° del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, subrogado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015, desconocía lo dispuesto en los artículos 13 (principio de igualdad), 67 (derecho a la educación) y 69 (garantía de autonomía universitaria) de la Constitución. Por otra parte, si el apartado final del inciso 2° del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 desconocía los artículos 13, 67 y 69 de la Constitución.

118. En relación con la primera disposición demandada, inciso 2° del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, subrogado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015, consideró que el cargo por el presunto desconocimiento del artículo 13 no era apto, al no satisfacer las

exigencias de certeza y pertinencia, desarrolladas por la jurisprudencia constitucional, en especial, a partir de la sentencia C-1052 de 2001, como tampoco las específicas que exigía un juicio de igualdad. Con relación a los cargos por el presunto desconocimiento de los artículos 67 y 69 de la Constitución, consideró que los cargos no eran aptos, al no satisfacer las exigencias de certeza y pertinencia.

119. Finalmente, consideró que el cargo propuesto, de manera conjunta, contra el apartado final del inciso 2º del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 no satisfacía las cargas de claridad, certeza, especificidad y pertinencia, desarrolladas por la jurisprudencia constitucional.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo acerca de la constitucionalidad del inciso 2º del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, subrogado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015, y el apartado final del inciso 2º del artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Comuníquese y cúmplase,

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Presidente

CARLOS BERNAL PULIDO

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

Impedimento aceptado

JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Folios 1 a 36.

[2] La valoración de esta contradicción, por la Sala, se analiza en el numeral 1 infra, “Norma demandada”.

[3] Folio 46.

[4] Folios 47 a 48. Tal como se indicó, la valoración de esta contradicción, por la Sala, se analiza en el numeral 1 infra, “Norma demandada”.

[5] Folio 50.

[6] Folio 20.

[7] Folio 23.

[8] Folio 23.

[9] Folio 24.

[10] Folio 24.

[11] Folio 28.

[12] Folios 25 y 26.

[13] Folio 25.

[14] Folio 26.

[15] Folio 32.

[16] Folio 51.

[17] A folio 90 reposa constancia secretarial que da cuenta de la suspensión de términos procesales, a partir del 21 de junio de 2017, de conformidad con el Auto 305 de igual fecha, de la Sala Plena de la Corte Constitucional, expedido con fundamento en lo dispuesto por el artículo 2 del Decreto Ley 889 de mayo 27 de 2017. Para la fecha de suspensión restaban 6 días hábiles para la finalización del término de fijación en lista. La Sala Plena de la Corte Constitucional, mediante el Auto 256 de mayo 2 de 2018, levantó la suspensión de términos decretada en el Auto 305 de junio 21 de 2017; por tanto, el término de fijación en lista venció el día 16 de mayo, tal como se indica en las constancias secretariales obrantes a folios 307 y 370 del expediente.

[18] Folios 88 a 89. La intervención se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 15 de junio de 2017.

[19] Folio 89.

[20] Folios 91 a 104. La intervención se recibió en la Secretaría General de la Corte

Constitucional el día 23 de junio de 2017.

[21] Folio 92.

[22] Folio 95.

[23] Folio 96.

[24] Folios 97 a 98.

[25] Folios 105 a 116. La intervención se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 28 de junio de 2017.

[26] Folio 110.

[27] Folio 105 vuelto a 106.

[28] Folio 105 vuelto.

[29] Folio 108.

[30] Folios 117 a 137. La intervención se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 29 de junio de 2017.

[31] Folio 117.

[32] Folio 119.

[33] Folio 136.

[35] Folio 124.

[36] Folio 132. Finalmente, hicieron hincapié en la siguiente circunstancia: “[...] el problema de la financiación de las universidades públicas no puede reducirse a la manera en que se distribuyen los recursos entre las universidades que hacen parte del Sistema Universitario Estatal, sino también al pasivo pensional que afrontan todas ellas, o la necesidad que han tenido de acudir a los recursos propios para pagar anualmente el aumento de los salarios de los docentes (que suben por encima de la inflación), o que dependen cada vez más de la

expedición de leyes que autoricen el cobro de estampillas con cargo a la contratación pública de las entidades territoriales, para destinar esos recursos a las mismas universidades. La universidad pública está desfinanciada, y la solución es ejecutar una verdadera política pública que comprenda que Colombia solo será una nación cohesionada y cubierta por un techo constitucional, si el Estado logra hacer presencia en todo el territorio que reivindica como suyo, y ello implica, necesaria e ineludiblemente, invertir en la educación pública” (folio 136).

[37] Folios 138 a 154. La intervención se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 29 de junio de 2017.

[38] Folio 138 vuelto.

[39] Folio 138 vuelto. Esta idea se reiteró, más adelante, en los siguientes términos: “Lo anterior, puede considerarse un límite al ejercicio de su autonomía presupuestal, pero que no puede afirmarse que afecte su núcleo esencial, consistente en la posibilidad de elaborar y manejar su presupuesto, en el sentido de ordenar, disponer y ejecutar de los recursos que lo conforman con independencia y según sus necesidades particulares, esto es, de acuerdo a lo que definan sus órganos de dirección y gobierno y los procedimientos establecidos por las mismas, sin interferencias, que es aquello que asegura esta garantía institucional, esto es un ámbito de protección por parte del ordenamiento jurídico frente al poder público. En especial, frente al mismo legislador que tiene a su cargo regularlas” (folio 142).

[40] Con relación a este aspecto, señaló: “[...] la demanda de constitucionalidad presentada por la ciudadanía en esta oportunidad es un llamado al legislador, para que dentro de su margen de configuración normativa establecido en el artículo 150 constitucional y según lo dispuesto en los artículos 67 y 69 de la Carta, modifique la base de los aportes en coherencia con el cambio de panorama político y legislativo que ha afrontado el país desde la expedición de la ley 30 de 1992” (folio 143).

[41] In extenso, con relación a esta fundamentación, adujo: “[...] tampoco existe una vulneración al derecho a la igualdad entre universidades del centro del país respecto de las regionales, toda vez que la partida presupuestal que se asigna a cada una de ellas obedece necesariamente al cumplimiento de factores objetivos, como la cobertura, infraestructura, planta docente y administrativa, creación de centros de investigación, entre

otros factores, que permiten realizar un tratamiento diferente entre instituciones de educación superior oficiales, de forma proporcional con sus gastos según tales estándares, sin que ello implique una violación a esa garantía fundamental” (folios 138 vuelto a 139). Más adelante, señaló: “Lo anterior significa que no porque el Gobierno Nacional o las entidades territoriales realicen un traslado superior a unas universidades públicas en comparación a otras instituciones de educación superior oficiales, ello signifique el quebrantamiento del derecho fundamental a la igualdad, toda vez que al asignarse la partida presupuestal, se tienen en cuenta factores objetivos de diferenciación, como es el caso del número de estudiantes inscritos por cada una de ellas, así como la apertura de sedes en zonas de la periferia del país [...] aunado a ello, deben tenerse en cuenta las áreas de formación que ofrece cada institución educativa, el tamaño de sus instalaciones, el número de sedes, el cual tiene un impacto local, regional y nacional; razón por la cual, no puede pretender el ciudadano que todas y cada una de las universidades estatales que funcionan a lo largo del país tengan una partida presupuestal igual, ya que esa situación sí generaría una discriminación en contra de las instituciones educativas que enfrentan mayores costos por el alto porcentaje de demanda académica que tienen frente a aquellas instituciones cuya demanda es inferior en términos de cobertura, entre otros criterios de distinción en los costos de funcionamiento” (folios 142 vuelto a 143).

[42] Folio 143.

[43] Folio 143 vuelto.

[44] Folio 144 a 144 vuelto.

[45] Folios 155 a 163. La intervención se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 29 de junio de 2017.

[46] Folio 161.

[47] Folio 159.

[48] Folios 164 a 168. La intervención se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 06 de julio de 2017.

[49] Lo anterior, al considerar que, “aquellos atinentes a las otras normas impugnadas, vale

decir 53 y 54 (parcial) de esa misma Ley 30, 61 (parcial) y 222 (parcial) de la Ley 1753 de 2015, fueron inadmitidos en el numeral 1° del auto del 19 de mayo del 2017 y posteriormente rechazados en providencia del 2 de junio del mismo año” (folio 167 vuelto).

[50] Folios 168 a 168 vuelto.

[51] Folio 169.

[52] Folios 170 a 181. La intervención se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 11 de julio de 2017.

[53] Folio 174.

[54] Folio 174.

[55] Folio 174.

[56] Folios 182 a 186. La intervención, vía fax, se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 11 de junio de 2017. La intervención, en original, se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 13 de junio de 2017 (folios 187 a 191).

[57] Folio 191.

[58] Folio 188. A diferencia de estas razones, consideró que, “Aceptar los criterios diferenciadores planteados por el accionante para determinar la financiación de la Universidad pública, en vez de fortalecer la disponibilidad, aceptabilidad y calidad de los entes Universitarios, lo que haría es igualar en abstracto todas las Universidades del País, lo que generaría, o mejor dicho, profundizaría la crisis del financiamiento de la Universidad Pública en concreto” (ibíd.)

[59] Folio 189.

[60] Folio 189.

[61] Folio 189.

[62] Folio 189.

[63] Folio 190.

[64] Folios 195 a 202. La intervención se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 17 de julio de 2017.

[65] Folio 202.

[66] Folio 198 vuelto.

[67] Folio 199 vuelto.

[68] Folio 200.

[69] Folio 202.

[70] Folio 201 vuelto.

[71] Folios 237 a 253. La intervención se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 19 de julio de 2017.

[72] Folio 241 vuelto.

[74] Folio 240.

[75] Folios 254 a 263. La intervención se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 2 de agosto de 2017.

[76] Folio 259. Para la interviniente, “Es precisamente en la obligación por parte del Estado de garantizar la progresividad en el derecho a la educación superior, en donde el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 vulnera la constitución, toda vez que el modelo impuesto genera un desfinanciamiento de la educación pública superior, lo que de manera progresiva repercute negativamente en la calidad y el acceso” (folio 260).

[77] Folio 262.

[78] Folios 264 a 304. La intervención se recibió en la Secretaría General de la Corte

Constitucional el día 4 de septiembre de 2017.

[79] Folio 278.

[80] Con relación a este señaló que, “de manera arbitraria e injustificada crea un sistema presupuestal diferenciado y discriminatorio tomando como base los presupuestos y gastos vigentes a partir de 1993 en los aportes que reciben las Universidades Estatales, ya que los recursos que reciben las Universidades Públicas del centro y las regiones del territorio nacional tienen porcentajes con diferencias abismales del orden de 1200%” (folio 269).

[81] Señaló que esta se vulneraba, “porque desconoce su facultad [hace referencia a la facultad de las universidades] para establecer sus propios estatutos, en la medida en que la transferencia de recursos de la Nación a las Universidades toma como base los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993 y pasa por alto otros aspectos relevantes, como lo son el número de estudiantes, su cobertura, el número de personal vinculado a la misma, variables que son evadidas por el actual sistema y que conllevan a la inoperancia práctica de dichos estatutos debido a la falta de recursos” (folio 270).

[82] Señaló que desconocía el derecho a la educación, como consecuencia de la insuficiente y arbitraria distribución de recursos que distribuía la Nación entre las universidades estatales (folio 273).

[83] Señaló que se acreditaba una omisión legislativa relativa, dado que la disposición omitía y dejaba de lado, “supuestos como la cobertura de estudiantes, la infraestructura, la planta docente requeridos por estudiantes, la producción investigativa y científica, etc. Por consiguiente, ignorar estos aspectos genera que la aplicación del artículo 36 de la ley 30 de 1992 genere un trato inequitativo y el desconocimiento de los derechos a la igualdad, a la educación, a la autonomía universitaria” (folio 274).

[84] Folios 343 a 349. La intervención, vía correo electrónico, se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 16 de mayo de 2018. La intervención, en original, se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 18 de mayo de 2018 (folios 363 a 369).

[85] Folio 346 vuelto.

[86] Folios 350 a 357. La intervención se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 16 de mayo de 2018.

[87] Folio 351 vuelto. Para el interviniente, “la norma no ordena a que la transferencia que se le haga a las universidades sea por exactamente el valor que tenía en 1993 traída a valor presente, sino que las transferencias de recursos que se hagan a las universidades estatales no sea por un menor valor real de un año a otro. En otras palabras, el inciso segundo del artículo 86 constituye un punto de partida para la asignación de recursos, mas no es la asignación en sí misma” (Ibíd.).

[88] Folio 352. Con relación a este último aspecto, indicó: “el proyecto original presentado al Congreso por el Gobierno no incluía dicha disposición, ésta fue adicionada en la ponencia para primer debate con el ánimo de crear una garantía ‘en el sentido de que los aportes en términos reales de los presupuestos públicos a las universidades oficiales del orden nacional y departamental de ninguna manera podrán bajar en el futuro’.” (Ibíd.).

[89] Folio 352 vuelto.

[90] Folio 353.

[91] Folios 358 a 359. La intervención se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 16 de mayo de 2018.

[92] Folio 358.

[93] Folios 360 a 361. La intervención se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 16 de mayo de 2018.

[94] Folio 360 vuelto.

[95] Folio 361.

[96] Folios 371 a 389. La intervención se recibió en la Secretaría General de la Corte Constitucional el día 12 de junio de 2018. Esta fue suscrita por el Viceprocurador General de la Nación con funciones de Procurador General de la Nación, de conformidad con la Resolución 211 de mayo 25 de 2018 (folios 387 a 389).

[97] Folio 382, conc., folio 385.

[98] Con relación a este último aspecto señaló: “No sucede lo mismo en relación con el cargo por violación de la autonomía universitaria (art. 69 CP), el cual no está llamado a prosperar porque, a diferencia de los derechos a la educación y a la igualdad, la inversión de recursos por parte del Estado en las universidades públicas no puede ser alegada como la causa determinante de las limitadas condiciones económicas en las que estas instituciones adoptan sus decisiones autónomas, puesto que además de que los recursos no son los únicos presupuestos necesarios para el ejercicio de tal atribución constitucional, lo que las universidades públicas perciben por cuenta de estas inversiones no es la única fuente de financiación” (folio 379).

[99] Folios 378 a 379.

[100] Folio 380.

[101] Folio 380.

[103] Folio 385. Con relación a este aspecto, indicó: “Sin embargo, no le corresponde al juez constitucional diseñar un nuevo sistema de financiación a la educación superior, puesto que, como quedó expresado anteriormente, no existe una única alternativa constitucionalmente admisible para cumplir con este cometido, y en consecuencia, es al legislador al que le corresponde desarrollar la materia, con la intervención del Gobierno Nacional (art. 153 CP), por tratarse de un asunto en el que se requiere analizar múltiples aspectos socioeconómicos” (folios 381 a 382).

[104] Folio 12.

[105] Folio 383.

[106] Sentencia C-247 de 2017, reiterada en la sentencia C-002 de 2018.

[107] Cfr., en especial, las intervenciones de la Universidad de Antioquia y de la Universidad Nacional de Colombia.

[108] En efecto, tal como lo planteó la Universidad de Antioquia, en su intervención,

mientras el gasto público que se deriva de la aplicación de la disposición demandada crece de conformidad con el Índice de Precios al Consumidor (IPC), los gastos de las universidades públicas crecen a una tasa del IPC más cuatro puntos (IPC+4), de allí que el déficit, en conjunto, “de las 32 universidades públicas de todo el país se estima en 800.000 millones de pesos aproximadamente” (folio 189). En todo caso, es importante precisar, como lo hizo el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, que, “los aportes de la Nación a las universidades públicas se han efectuado por encima de las tasas de inflación causadas en los periodos respectivos, con una variación de año a año en promedio del 11,94%, muy superior al promedio de la inflación del 6.78%” (folio 352 vuelto).

[109] Folios 139-140, intervención Universidad Nacional de Colombia; folios 107, 111 a 113, intervención del Ministerio de Educación Nacional; y folio 378, concepto de la Procuraduría General de la Nación.

[110] Adicionado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015.

[111] Según se indica en el documento adjunto a la intervención del Ministerio de Educación Nacional, “a partir de la vigencia de 2015, las universidades públicas reciben recursos provenientes de la Ley 1697 de 2013 ‘Por la cual se crea la estampilla Pro Universidad Nacional de Colombia y demás Universidades Estatales de Colombia’ (folio 112). Estos recursos, en los términos del artículo 4 de la ley en cita, se deben destinar, “prioritariamente a la construcción, adecuación y modernización de la infraestructura universitaria y a los estudios y diseños requeridos para esta finalidad; además de la dotación, modernización tecnológica, apoyo a la investigación, apoyo a programas de bienestar estudiantil, subsidios estudiantiles y desarrollo de nuevos campus universitarios de las universidades estatales del país”; igualmente se indica en este artículo que tales recursos deben propender por “la disminución de los costos por matrícula de los estudiantes de los estratos 1, 2 y 3”. Estos recursos, en los términos del parágrafo 2° del artículo que se cita, “no hacen parte de la base presupuestal de las universidades estatales”. Finalmente, según se señala en el documento adjunto a la intervención del Ministerio de Educación Nacional, “La distribución de los recursos a las demás universidades (excluyendo a la Universidad Nacional), se realiza de acuerdo con el número de graduados del año inmediatamente anterior ponderados por nivel de formación” (folio 112).

[112] Según se indica en el documento adjunto a la intervención del Ministerio de Educación Nacional, “las instituciones de educación superior públicas vienen recibiendo recursos CREE de acuerdo con lo establecido en las leyes 1607 de 2012 y 1739 de 2014 y el Decreto 2564 de 2015”; estos, según se señala, “pueden ser destinados a infraestructura física, tecnología y bibliografía, proyectos de investigación, nueva oferta académica, estrategias de disminución de la deserción, formación docente y estrategias de regionalización en programas de alta calidad” (folio 112). De conformidad con lo dispuesto por el artículo 1 del Decreto 2564 de 2015 (“por el cual se reglamenta la distribución de los recursos provenientes del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) para la educación superior y se adiciona el Decreto número 1075 de 2015 – Único Reglamentario del Sector Educación”), que adicionó un nuevo capítulo al Título 4, Parte 5, Libro 2 del Decreto 1075 de 2015, los recursos de que trata este decreto, y que sean definidos por el Ministerio de Educación Nacional en cada vigencia, se asignan en un 75% para las instituciones de educación superior oficiales con carácter de universidad y el restante 25% para las instituciones de educación superior oficiales con carácter de colegios mayores, instituciones tecnológicas, instituciones universitarias o escuelas tecnológicas e instituciones técnicas profesionales (artículo 2.5.4.4.2.4 del Decreto 1075 de 2015). Estos recursos se distribuyen entre aquellas instituciones, por parte del Ministerio de Educación Nacional, con fundamento en los siguientes criterios “1. Participación de cada institución de educación superior oficial en los recursos provenientes del Impuesto sobre la Renta para la Equidad (CREE) distribuidos en vigencias anteriores. || 2. Participación de la matrícula de cada institución de educación superior pública respecto a la matrícula total de las instituciones de educación superior oficiales del grupo correspondiente, y || 3. Cumplimiento de las metas propuestas por las instituciones de educación superior oficiales en los Planes de Fomento a la Calidad suscritos en vigencias anteriores” (artículo 2.5.4.4.2.5 del Decreto 1075 de 2015).

[113] Según este artículo, a partir del sexto año de vigencia de la Ley 30 de 1992, el Gobierno Nacional debe incrementar “sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto”; este incremento se debe efectuar “en conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran”, y su distribución, tal como preceptúa su parágrafo, le corresponde al “Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), previa reglamentación del

Gobierno Nacional”. La distribución de estos recursos, según se indica en documento adjunto a la intervención del Ministerio de Educación Nacional, “está basada en la medición de indicadores de resultado de las Universidades. Para tal fin se construyó un índice sintético que valora el progreso que registran las Universidades Públicas en indicadores de resultado definidos en el marco de tres dimensiones: a) acceso y permanencia, b) calidad, c) logro. || El índice de progreso valora el avance de cada Universidad frente a sí misma en cada uno de los indicadores de resultado. Mayores avances en los indicadores representan una mayor ponderación en el índice de progreso y por ende una mayor participación en la distribución de los recursos. || Los indicadores evaluados son: en la dimensión de calidad se consideran resultados en las pruebas SABER PRO, formación de los docentes, acreditación institucional y de programas; en la dimensión de logro se evalúan indicadores de graduación e investigación y en la dimensión de acceso y permanencia indicadores de matrícula, regionalización y retención” (folio 111 vuelto).

[114] El numeral 5 del artículo 243 del Estatuto Tributario, adicionado por el artículo 102 de la Ley 1819 de 2016, dispuso que a partir del periodo gravable 2017, 0.6 puntos porcentuales de la tarifa del impuesto sobre la renta y complementarios de las personas jurídicas se destinaría “a financiar las instituciones de educación superior públicas para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y/o para financiar créditos beca a través del Icetex”.

[115] Esta disposición, subrogada por el artículo 1 de la Ley 1012 de 2006, faculta a la Nación y a las entidades territoriales para establecer “una política general de ayudas y créditos”, tendiente a “facilitar el ingreso y permanencia en las instituciones de educación superior a las personas de escasos ingresos económicos”. Su ejecución le corresponde, según el nivel territorial en que se establezca la política, al ICETEX (en el caso de la Nación) y a los Fondos Educativos Departamentales (en el caso de los departamentos) y Municipales (en el caso de los municipios). A estas autoridades les corresponde determinar “las modalidades o parámetros para el pago que por concepto de derechos pecuniarios hagan efectivas las instituciones de educación superior”. A diferencia de la disposición original, contenida en la Ley 30 de 1992, el artículo 1 de la Ley 1012 de 2006 facultó a las entidades territoriales para establecer dicha política y a los fondos que se creen para su administración, a establecer la forma o modalidad de desembolso de los recursos a favor de las instituciones de educación superior. El artículo 114 de la ley en cita (subrogado por el

artículo 2 de la Ley 1012 de 2006) regula aspectos adicionales en la materia; en especial, su párrafo 3º determina los criterios que deben tener en cuenta el ICETEX y los fondos educativos departamentales y municipales para adjudicar “créditos y becas”, a saber: “a) Excelencia académica; || b) Nivel académico debidamente certificado por la institución educativa respectiva; || c) Escasez de recursos económicos del estudiante debidamente comprobados; || d) Distribución regional proporcional al número de estudiantes; || e) Distribución adecuada para todas las áreas del conocimiento”.

[116] Subrogado por el artículo 8 de la Ley 1503 de 2011.

[117] Según este artículo, el Gobierno nacional tiene el deber de “estructurar los mecanismos y estrategias para lograr la financiación sostenible de la Educación Superior con estándares de calidad y con el objetivo de ampliar la cobertura”. El citado artículo dispone lo siguiente: “Artículo 369. Financiación contingente al ingreso. El Gobierno nacional estructurará los mecanismos y estrategias para lograr la financiación sostenible de la Educación Superior con estándares de calidad y con el objetivo de ampliar la cobertura. Para ello, presentará al Congreso de la República, en un plazo máximo de seis (6) meses a partir del 1º de enero de 2017, los proyectos de ley que sean necesarios para el efecto y creará el Fondo del Servicio Integral de Educación Superior (FoSIES) para la administración de los recursos del Sistema de Financiación Contingente al Ingreso que permita ampliar el acceso y la permanencia en Universidades acreditadas y programas acreditados de educación superior con criterios de progresividad y focalizando en los más necesitados. Este sistema buscará que los beneficiarios de programas públicos de financiamiento integral de la educación superior contribuyan de manera proporcional a su capacidad de pago y en forma solidaria para garantizar su sostenibilidad. El FoSIES será administrado por el Icetex, de acuerdo con la reglamentación que para sus efectos expida el Ministerio de Educación Nacional. || Este fondo podrá recibir los recursos del cuarenta por ciento (40%) a los que se refiere el literal b del artículo 468 del Estatuto Tributario. Estos recursos también podrán destinarse a la financiación de programas consistentes en becas y/o créditos educativos otorgados por el Icetex”.

[118] Mediante la Ley 1911 de julio 9 de 2018, “por medio de la cual se crea la contribución solidaria a la educación superior y se dictan otras disposiciones sobre los mecanismos y las estrategias para lograr la financiación sostenible de la educación superior”, se regularon

diferentes mecanismos para ampliar progresivamente la cobertura y fomentar el acceso y permanencia en programas de educación superior en Colombia.

[119] Este artículo, con el fin de sanear los pasivos correspondientes a las cesantías de los servidores de las universidades estatales u oficiales que se adeudaban para la fecha de expedición de la Ley 30, dispuso que el Gobierno Nacional, en un término no mayor a dos años, y con la asesoría del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), debía adoptar “las medidas necesarias para garantizar los aportes correspondientes del Presupuesto Nacional de los entes territoriales y de los esfuerzos de las mismas universidades”.

[120] Según esta disposición, entre otras instituciones, las de educación superior “no son responsables del IVA”; además, dispuso que, “las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior tendrán derecho a la devolución del IVA que paguen por los bienes, insumos y servicios que adquieran, mediante liquidaciones periódicas que se realicen en los términos que señale el reglamento”.

[121] El inciso 2° del artículo 158.1 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 91 de la Ley 1819 de 2016, dispuso que serían “deducibles en el período gravable en que se realicen”, “las donaciones que se realicen por intermedio de las Instituciones de Educación Superior o del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) dirigidas a programas de becas o créditos condonables que sean aprobados por el Ministerio de Educación Nacional, y que beneficien a estudiantes de estratos 1, 2 y 3 a través de becas de estudio total o parcial, o créditos condonables que podrán incluir manutención, hospedaje, transporte, matrícula, útiles y libros”.

[122] Dispuso el literal b) del artículo 468 del Estatuto Tributario, modificado por el artículo 184 de la Ley 1819 de 2016, lo siguiente: “A partir del año gravable 2017, del recaudo del impuesto sobre las ventas un (1) punto se destinará así: [...] b) 0.5 puntos se destinarán a la financiación de la educación. El cuarenta por ciento (40%) de este recaudo se destinará a la financiación de la Educación Superior Pública”.

[123] En idéntico sentido, cfr., las sentencias C-826 de 2008, C-886 de 2010, C-240 de 2014 y C-002 de 2018.

[124] La diferencia específica entre las disposiciones de 1993 (Ley 30) y de 2015 (Ley 1753)

fue que la segunda adicionó un párrafo al artículo 86, y cambió la palabra “nacional”, por la de “nacionales”, del inciso 2°. Por tanto, el contenido normativo de la disposición demandada (inciso 2°) no se ha alterado desde su expedición, hasta la actualidad.

[125] La primera parte del inciso primero faculta a la Nación y a los entes territoriales para realizar aportes a favor de las universidades estatales u oficiales, que hagan parte de la base presupuestal de estas, con destino a su “funcionamiento” e “inversión”. La segunda parte del inciso primero dispone que son fuentes de financiación de aquellas, “los recursos y rentas propias de cada institución”, esto es, los que directamente puedan producir las universidades y que anualmente deben apropiar en sus presupuestos. Finalmente, el párrafo faculta a la Nación y a las entidades territoriales para realizar, “de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran”, aportes adicionales a los de carácter mandatorio que regula el inciso 2°. Estos recursos solo pueden tener como destino el “financiamiento de infraestructura”, y, a diferencia de los aportes mandatorios, “no harán parte de la base presupuestal”. Este párrafo fue adicionado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015.

[126] Según indicó el Ministerio de Educación, en documento adjunto a su intervención, “las universidades oficiales del orden nacional, departamental y municipal (que no se encuentran clasificadas como Régimen Especial) reciben recursos de [sic] artículo 86 y 87 de Ley 30 para funcionamiento. De otro lado, las universidades oficiales del orden nacional, con excepción de la Universidad Militar Nueva Granada, reciben recursos del artículo 86 de Ley 30 para inversión” (folio 111 vuelto). De esto se sigue que las universidades que se clasifican como departamentales, municipales, las de Régimen Especial (con independencia de que se cataloguen como nacionales, departamentales o municipales) y la Universidad Militar Nueva Granada (universidad de carácter nacional) no reciben recursos para inversión, sino únicamente para funcionamiento, en aplicación del inciso 2° del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, subrogado por el artículo 223 de la Ley 1753 de 2015.

[127] Folio 105 vuelto a 106. Intervención del Ministerio de Educación Nacional.

[128] Folio 161. Intervención del Departamento Nacional de Planeación.

[129] Folio 143. Intervención de la Universidad Nacional de Colombia.

[130] Folio 188. Intervención de la Universidad de Antioquia.

[131] Folio 380.

[132] En relación con las demás exigencias mínimas y generales de los cargos de inconstitucionalidad, cfr., lo señalado en el numeral 2.1.1 supra.

[133] El artículo 366 dispone que es objetivo fundamental de la actividad estatal “la solución de las necesidades insatisfechas [...] de educación”. Para tal fin, el Constituyente dispuso que el medio primordial fuera la institución ius-administrativista del servicio público (en los términos del artículo 67 constitucional), de allí que su prestación, conforme al artículo 365, sea inherente a la finalidad social del Estado, que impone el deber de asegurarla, de manera eficiente, a todos los habitantes del territorio nacional.

[134] A su vez, el artículo 68 constitucional dispone que los particulares pueden fundar establecimientos educativos.

[135] Con relación a las múltiples fuentes de financiación estatal de las universidades oficiales, se remite al cuadro contenido en el numeral 2.1.1 supra.

[136] Estos últimos tienen como causa, en los términos del artículo 122 de la Ley 30 de 1992, los siguientes conceptos: derechos de inscripción; derechos de matrícula; derechos por realización de exámenes de habilitación, supletorios y preparatorios; derechos por la realización de cursos especiales y de educación permanente; derechos de grado; derechos de expedición de certificados y constancias; y “derechos complementarios, los cuales no pueden exceder del 20% del valor de la matrícula”.

[137] Se trata, entonces, en términos económicos, de un esquema de financiación, fundamentalmente constituido por subsidios a la demanda educativa estatal.

[138] Folio 159.

[139] Folio 138 vuelto.

[140] Folio 198 vuelto.

[141] En relación con las demás exigencias mínimas y generales de los cargos de

inconstitucionalidad, cfr., lo señalado en el numeral 2.1.1 supra.

[143] Estos hicieron referencia, por un lado, a que la disposición establecía un criterio objetivo para la asignación de recursos a favor de las instituciones de educación superior, “estable y creciente [...] para que ellas [las instituciones de educación superior estatales oficiales], adicionando ese ingreso a sus propias rentas puedan organizar sus finanzas, atender sus obligaciones y procurar su crecimiento institucional” (folio 105 vuelto, intervención del Ministerio de Educación Nacional). De otro lado, que la disposición no restringía a las universidades estatales la facultad para elaborar y manejar su presupuesto sin interferencia alguna y que la garantía del derecho a la educación era dependiente “de los programas misionales de las universidades estatales, en un contexto y momentos determinados, según los óptimos definidos para las instituciones de educación superior, según su naturaleza, por lo que se reconocen las diferencias que en materia de recursos financieros puedan existir entre universidades” (folio 138 vuelto, intervención del Ministerio de la Universidad Nacional de Colombia).

[144] Con relación a este aspecto, señaló: “... la demanda de constitucionalidad presentada por la ciudadanía en esta oportunidad es un llamado al legislador, para que dentro de su margen de configuración normativa establecido en el artículo 150 constitucional y según lo dispuesto en los artículos 67 y 69 de la Carta, modifique la base de los aportes en coherencia con el cambio de panorama político y legislativo que ha afrontado el país desde la expedición de la ley 30 de 1992” (folio 143).

[145] Folio 191.

[146] En particular, esta se fundamentó en que el citado método únicamente contemplaba una variable temporal y no “variables objetivas como el número de maestros, la cobertura de estudiantes, los gastos de funcionamiento” (folio 25, planteamiento del demandante), “la infraestructura, los docentes requeridos por estudiantes y la producción intelectual e investigativa” (folio 28, planteamiento del demandante), “la inequidad entre regiones y las diferencias socioeconómicas de la población, el deterioro de algunas instituciones educativas, la demanda educativa, la necesidad de ampliar la cobertura para ciertos sectores de la población, los enfoques diferenciales que deben aplicarse y generan un impacto presupuestal, la necesidad de ofrecer condiciones similares de calidad en todo el

territorio nacional, las acciones afirmativas que eventualmente puedan requerirse, entre otros” (folios 380 a 381, concepto de la Procuraduría General de la Nación). O, en otros términos, precisaron que “la fórmula de financiación no corresponde a la realidad de cada institución basada en estudios que contemplaran diferentes variables de crecimiento necesarias para una institución de educación superior” (folio 189, intervención de la Universidad de Antioquia), dado que, “la fórmula estipulada en el inciso 2 del artículo 86 de la Ley 30, genera un círculo de desfinanciación constante de la Universidad Pública, porque la regla temporal y la condición de la financiación –esto es, que la financiación esté condicionada al presupuesto de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993- está en desproporción con la cobertura en pregrado y posgrado, la cualificación y asignación salarial de la planta docente, los sistemas de investigación, y ahora, los proyectos de regionalizar la Universidad para hacer presencia activa en todos los rincones del país” (folio 189, intervención de la Universidad de Antioquia). Esta situación, tal como lo planteó otro de los intervinientes, “Implica en término reales que los aportes se ajustan con base en la inflación, es decir, que se reciben casi los mismos recursos año tras año, sin importar las condiciones reales de cobertura, infraestructura, planta docente, entre otros factores que inciden directamente en los gastos y necesidades financieras de cada universidad” (folio 259, intervención de la Universidad Pedagógica Nacional).

[147] El artículo en cita es el siguiente: “Artículo 47. Modifíquese el artículo 61 de la Ley 1753 de 2015, ‘por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018’, el cual quedará así: Artículo 61. Focalización de subsidios a los créditos del Icetex. Los beneficiarios de créditos de educación superior que se encuentren en los estratos 1, 2, y 3, priorizados en el Sisbén, dentro de los puntos de corte establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, y que terminen su programa, solo pagarán el capital prestado durante su periodo de estudios, más la inflación causada de acuerdo con los datos publicados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), correspondientes al periodo de amortización.|| El Gobierno nacional propenderá por un aumento de cobertura de los créditos del Icetex entre la población no focalizada por el subsidio con el objeto de ampliar el otorgamiento de créditos. El Icetex podrá ofrecer opciones de crédito sin amortizaciones durante el periodo de estudios, sin exigencia de colaterales, que podrá incluir apoyos de sostenimiento diferenciales por el municipio o distrito de origen del beneficiario, y que cubran la totalidad de costos del programa de estudios. El Icetex garantizará acceso preferente a estos beneficios para quienes estén matriculados en programas o instituciones

con acreditación de alta calidad. || Asimismo, con el propósito de incentivar la permanencia y calidad, se concederá una condonación de la deuda de los créditos de Educación Superior otorgados a través del Icetex, de acuerdo con lo que reglamente el Gobierno nacional, a las personas que cumplan los siguientes requisitos: || 1. Estar en los estratos 1, 2, y 3, priorizados en el Sisbén, dentro de los puntos de corte establecidos por el Ministerio de Educación Nacional, al momento del otorgamiento del crédito. || 2. Que los resultados de las pruebas Saber Pro estén ubicados en el decil superior en su respectiva área. || 3. Haber terminado su programa educativo en el periodo señalado para el mismo. || La Nación garantizará y destinará al Icetex los recursos requeridos para compensar los ingresos que deja de percibir por los conceptos anteriores. || Los créditos y becas otorgados por el Icetex, estarán destinados a financiar programas en instituciones de Educación Superior que cuenten con el reconocimiento oficial del Ministerio de Educación Nacional o quien haga sus veces, como prestadoras del servicio público de educación superior. || Parágrafo 1°. Los créditos de educación superior otorgados a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley, continuarán con las mismas condiciones que obtuvieron al momento de su otorgamiento. || Parágrafo 2°. Las tasas de interés que aplica el Icetex deberán estar siempre por debajo de las tasas de interés comerciales para créditos educativos o de libre inversión que ofrezca el mercado. Los márgenes que se establezcan no podrán obedecer a fines de lucro y tendrán por objeto garantizar la sostenibilidad y viabilidad financiera del sistema de créditos e incentivos que ofrece el Icetex”.

[148] En términos semejantes se pronunció el magistrado sustanciador al valorar la admisión de la demanda, en el ordinal (ii) del numeral 10 del auto de mayo 19 de 2017 (folio 43).

[149] Folio 108. Con relación al alcance particular de cada uno de ellos, en el caso en concreto, señaló: “[...] no hay certeza en el cargo, ya que el artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 no restringe a las personas que se benefician de los créditos educativos del ICETEX a que adelanten sus estudios en universidades oficiales que se hallen ubicadas en las ciudades principales del país. Por lo tanto, la supuesta vulneración constitucional que aduce el actor, se desprende de una inferencia que él hace de la manera cómo [sic] opera el financiamiento de la educación superior en el país, que como se dijo en el punto anterior de esta intervención, parte de unas premisas erradas cuando se refiere al artículo 61 de la Ley 30 de 1992. || De igual manera, llama la atención la falta de cumplimiento del requisito de

especificidad, pues las consecuencias adversas que aduce el actor con el régimen establecido en el artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 no se desprenden de la oposición objetiva y verificable entre el contenido de la norma acusada y el texto constitucional. || Por último, también evidenciamos un error conceptual en el argumento expuesto por el actor. En ese orden de ideas, es de aclarar que los créditos y becas educativas que otorga el Estado colombiano a través del ICETEX se constituyen en un mecanismo de ‘financiación de la demanda’ mediante el cual se promueve el acceso y permanencia de los estudiantes con mérito académico y de bajos recursos económicos en programas académicos. Ergo, de manera a priori los recursos con los cuales se financia este mecanismo de fomento de la educación superior son de las universidades oficiales, pues para ellas, dichos recursos son eventuales y dependen de que i) el estudiante decida estudiar en la respectiva universidad y ii) que efectivamente sea admitido y formalice su matrícula. Solo con el cumplimiento de estos dos requisitos, los recursos que gire el ICETEX harán parte del patrimonio de la institución y esta los podrá disponer en el marco de su autonomía” (folio 108 vuelto).