

Expediente D-15.271

M.S. Cristina Pardo Schlesinger

REPÚBLICA DE COLOMBIA

Sala Plena

Sentencia C-505 de 2023

Referencia: expediente D-15.271

Accionante: Yefferson Mauricio Dueñas Gómez

Asunto: Acción de inconstitucionalidad contra el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas”, incorporado a la Ley 2276 de 2022 mediante el artículo 77 de la misma.

Magistrada ponente:

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Bogotá D. C., noviembre veintiuno (21) de dos mil veintitrés (2023)

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

1. 1. En ejercicio de la acción pública prevista en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano Yefferson Mauricio Dueñas Gómez presentó demanda de inconstitucionalidad contra la medida contemplada en el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas”, incorporado a la Ley 2276 de 2022 mediante el artículo 77 de la misma, por el presunto desconocimiento de los artículos 13, 67, 69 de la Carta Política.

II. NORMA DEMANDADA

2. A continuación, se transcribe la norma que hace referencia al Anexo demandado:

LEY 2276 DE 2022

(Noviembre 29)

POR LA CUAL SE DECRETA EL PRESUPUESTO DE RENTAS Y RECURSOS DE CAPITAL Y LEY DE APROPIACIONES PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1 DE ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2023

EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

(...)

En el caso de los recursos de inversión de que trata el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, cada ente autónomo universidad pública deberá tener registrado un proyecto de inversión en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional -BPIN.

PARÁGRAFO. En el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto General de la Nación dentro de la sección presupuestal “Entes autónomos universitarios estatales – Universidades Públicas”, cada Universidad se identificará como una unidad ejecutora solo para lo relacionado con la gestión presupuestal del giro de dichos recursos y realizará el registro de su ejecución presupuestal en el Sistema Integrado de Información Financiera -SIIF Nación para la transferencia de los recursos a sus tesorerías, para lo cual se garantizará el PAC sin necesidad de solicitud, atendiendo la respectiva autonomía presupuestal sin que por ello sean considerados como establecimientos públicos.

3. Es de anotar que el Anexo a que se refiere el inciso final del párrafo primero del artículo 77, que contempló la medida demandada en la presente ocasión, se encuentra desarrollado por la Sección 2257 de la misma Ley “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiedades Para la Vigencia Fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2023”. Allí aparecen las unidades de ejecutoria de cada una de las 33 universidades públicas.

4. La magistrada sustanciadora admitió la demanda, mediante auto del 15 de mayo de 2023

y dispuso comunicar la iniciación del proceso al Presidente de la República, al Ministerio del Interior, al Ministerio de Educación Nacional, al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Así mismo, ordenó fijar en lista del proceso e invitó a intervenir en él a diferentes instituciones. Por último, corrió traslado a la Procuradora General de la Nación para que rindiera concepto sobre el asunto.

5. Cumplidos los trámites constitucionales y legales pertinentes, la Sala Plena de la Corte Constitucional procede a decidir la demanda de la referencia.

III. LA DEMANDA

6. El accionante inició su escrito de demanda manifestando que el Anexo a que se refiere el primer inciso del artículo 77 de la Ley 2276 de 2022 “Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones para la Vigencia Fiscal del 1º de Enero al 31 de diciembre de 2023”, es una disposición de rango legal susceptible de control por parte de la Corte Constitucional y alegó que la medida contemplada en esa disposición desconoció los artículos 13, 67 y 69 de la Constitución. Fundó su censura en los siguientes dos cargos.

1. 1. La medida contemplada en la disposición acusada desconoce los artículos 13 y 67 de la Constitución porque destinó recursos para financiar los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden nacional, pero no lo hizo para las del orden territorial

7. Para fundamentar este primer cargo, el demandante manifestó que, según lo señalado por el artículo 69 superior, todas las universidades públicas, al margen de si pertenecen al orden nacional, departamental, distrital o municipal, son órganos autónomos del Estado. Lo anterior sin perjuicio de que, dependiendo de la autoridad que las haya creado –Congreso de la República, Asamblea o Concejo– y, para efectos administrativos, las universidades públicas se dividan en universidades públicas del orden nacional y universidades públicas del orden territorial.

8. Bajo esa perspectiva y, tomando nota de lo dispuesto por el artículo 67 constitucional, el accionante precisó que, a todas las universidades públicas, esto es, también a las universidades del orden departamental, distrital y municipal, se les debe garantizar “la participación del Estado en la financiación de la educación superior pública”, así como la

igualdad “entendida como que todas tienen derecho a recibir recursos por parte de la Nación para sus gastos”.

9. Según el accionante, el Legislador en el anexo demandado adoptó una medida que, en lugar de proceder de la manera descrita, desconoció los mandatos derivados de los artículos 67 y 13 superiores. En criterio del actor, en “el ‘Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas’ el Congreso de la República incorporó una medida que dispuso que, en el año 2023, la Nación aportaría recursos para los gastos de funcionamiento y de inversión de las Universidades Públicas del orden nacional, pero en el caso de Universidades Públicas del orden territorial solo financiaría sus gastos de funcionamiento”.

10. El demandante enfatizó que el artículo 67 superior no realizó distinción alguna entre las diferentes universidades públicas y el Legislador en el Anexo no se apoyó “en un principio de razón suficiente” para realizar la distinción, lo que supone desconocer lo dispuesto en el artículo 13 constitucional. Enseguida se pronunció de manera completa sobre el derecho de igualdad según la jurisprudencia constitucional.

11. En un segundo punto, abordó lo relativo a las reglas de financiación de las Universidades Públicas por parte de la Nación y especificó que “para el caso de las Universidades oficiales, ese mandato fue desarrollado en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, según el cual la Nación debe transferir a las Instituciones de Educación Superior Pública recursos para financiar sus gastos de funcionamiento e inversión”. Afirmó que a partir de lo expuesto resultaba factible concluir, de manera inequívoca, “que la transferencia se debe realizar a las instituciones del orden nacional y del orden territorial sin distinción alguna”.

12. Destacó, asimismo, que la Corte Constitucional al fijar el alcance del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, “también ha entendido que la Nación debe girar fondos para sufragar los gastos de funcionamiento e inversión de las Universidades Públicas con independencia del orden al que pertenezcan”. Puso énfasis en que, con el propósito de cumplir con el mandato incorporado por el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 es indispensable que “el Presupuesto General de la Nación tenga una partida presupuestal destinada a financiar los gastos de funcionamiento e inversión de las 33 Universidades Públicas del país”.

13. Subrayó que ese requerimiento fue puesto de presente por la Corte Constitucional en la sentencia C-346 de 2021 y advirtió que, si se considera lo definido por la Corte en la

providencia mencionada, resulta factible observar dos reglas. Por una parte, “que en el Presupuesto General de la Nación deben apropiarse recursos para gastos de funcionamiento y de inversión de todas las Universidades Públicas” . Por otra parte, “que el detalle del gasto para cada una de las 33 Instituciones de Educación Superior Pública del país deberá estar contenido en un anexo que formará parte del Presupuesto General de la Nación (lo que convierte al anexo en una disposición legal)”.

15. En tal virtud, a juicio del demandante queda claro que desde la Constitución de 1991 la Nación se encuentra sujeta a “aportar fondos para ayudar a sufragar los gastos de funcionamiento e inversión de todas las Instituciones de Educación Superior Pública, sin importar el orden al que pertenezcan”. No obstante, el accionante relacionó los motivos por los cuales este mandato no se cumple con la medida incorporada en el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas”, que es parte integral de la Ley 2276 de 2022, según el artículo 77 de la referida Ley.

16. Así, con el objeto de demostrar por qué la medida contemplada en el Anexo mencionado desconoce los artículos 13 y 67 superiores, el demandante se valió de la metodología desarrollada por la Corte Constitucional para estudiar el desconocimiento del derecho a la igualdad. En ese sentido explicó i) las razones por las cuales puede sostenerse que las universidades públicas del orden nacional y del orden territorial son sujetos comparables; ii) en qué consiste el trato desigual cuestionado y iii) por qué ese trato desigual no se encuentra constitucionalmente amparado o justificado.

17. Con fundamento en el análisis realizado que se abordará detalladamente en el análisis del cargo formulado más adelante, el accionante sostuvo que se demostraba cómo el Congreso de la República “excluyó a las Universidades Públicas del orden territorial de la financiación nacional para sus gastos de inversión sin tener una justificación constitucionalmente admisible”.

2. La disposición acusada desconoce el artículo 69 de la Carta Política porque impide que las Universidades Públicas del orden territorial administren autónomamente los recursos que la Nación debe transferirles

18. Para sustentar este segundo cargo, el demandante recordó que la Constitución de 1991 introdujo modificaciones significativas en materia de educación superior. Puso de presente

que, de conformidad con el artículo 67 superior, la educación es un derecho y un servicio público esencial y que su regulación, inspección y vigilancia le concierne al Estado. Mencionó que al tenor de lo dispuesto por el artículo 68 se les garantiza a los particulares la libertad “para fundar establecimientos educativos, siempre que cumplan los requisitos de ley”.

19. Ahora bien, en relación con el artículo 69 constitucional precisó que esta norma introdujo un cambio en relación con la naturaleza jurídica de las instituciones de educación superior. Esta modificación se tradujo en que estas “dejaron de ser establecimientos públicos adscritos al Ministerio de Educación y se convirtieron en órganos autónomos”. También hizo énfasis acerca de que sobre la base de la autonomía universitaria el Estado les reconoce a las instituciones de educación superior diversos derechos y facultades, algunos de ellos previstos en los artículos 28 y 29 de la Ley 30 de 1992. Citó sentencias de la Corte Constitucional para concluir que “la dimensión positiva de la autonomía universitaria comprende dos de sus facetas principales: la autonomía universitaria en materia presupuestal y la autonomía universitaria en materia administrativa”.

20. Indicó que la jurisprudencia constitucional ha entendido la autonomía presupuestal de las universidades estatales “como la posibilidad que éstas tienen de ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen, y en armonía con los cometidos constitucionales y legales de la respectiva entidad”. Puso énfasis en que esta facultad fue reconocida en el artículo 57 de la Ley 30 de 1992, les permite a las universidades hacer una distribución de sus recursos en concordancia con sus propias necesidades y prioridades, definidas además de modo autónomo, esto es, sin intervención de las autoridades o del sector privado.

21. Reiteró que sin recursos la autonomía presupuestal y administrativa se vacía de contenido, en tanto sin medios económicos no puede materializarse el ejercicio de esas prerrogativas. En fin, puso de relieve que “el objeto de la autonomía presupuestal y la autonomía administrativa es que tales entes puedan manejar, de manera independiente, los recursos que hacen parte de su presupuesto”. Por último, insistió en que si se considera que la medida contemplada en “el ‘Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas’ no asigna recursos para financiar los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden territorial”, tal circunstancia implica que “frente a ese rubro dichas entidades no pueden ejercer la autonomía presupuestal y administrativa que el

artículo 69 de la Carta Política les reconoce, en tanto no existe el objeto (recursos) respecto del cual desplegarlas (inversión)”.

22. A lo dicho agregó que, si bien las universidades estatales del orden territorial podía contar con fuentes de ingresos alternativas para financiar gastos de inversión, tal circunstancia carecía de relevancia, toda vez que con su decisión el Legislador les quitó la posibilidad de manejar autónomamente recursos que la Nación está obligada a transferirles”. Con fundamento en los dos cargos formulados, solicitó a la Corte declarar inexecutable el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas”.

IV. INTERVENCIONES

i. i. Universidad Regional Indígena del Cauca

23. La Universidad Regional Indígena del Cauca presentó escrito de intervención, en el que coadyuvó la demanda. Desde esa perspectiva, argumentó que esta cumplía con todas las exigencias de aptitud y manifestó que se encontraba de acuerdo con las razones desarrolladas por el accionante para fundamentar los cargos formulados. Por consiguiente, solicitó a la Corte acceder a las pretensiones formuladas por el demandante.

. Universidad de Cundinamarca

24. Tras sintetizar la demanda, la Universidad interviniente solicitó a la Corte Constitucional declarar inexecutable el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas” del artículo 77 de la Ley 2276 de 2022 “Por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023”. Para fundamentar su solicitud reiteró, de manera general, los argumentos desarrollados por el accionante.

25. La Universidad de Cundinamarca también coincidió con el accionante en el sentido de que el Anexo demandado desconoció el artículo 69 al no asignar “recursos para financiar los gastos de inversión de las universidades públicas del orden territorial, lo cual significa que “estas entidades no pueden ejercer su autonomía presupuestal y administrativa en los gastos de inversión”.

. Ministerio de Educación Nacional

26. Luego de pronunciarse sobre la demanda y los cargos presentados por el accionante, la autoridad interviniente expuso argumentos de orden constitucional, legal y jurisprudencial para sustentar su solicitud de declarar la exequibilidad del “Anexo Entes Autónomos Estatales” incorporado a la Ley 2276 de 2022 por el artículo 77 de esta normatividad.

27. A propósito del principio de reserva de ley en materia presupuestal, la autoridad interviniente sostuvo que “el presupuesto no [era] una fuente autónoma de autorización de gasto”. En tal virtud, sostuvo que la afirmación hecha por el accionante en su escrito de demanda –en el sentido de que el Anexo acusado no incluyó en el Presupuesto General de la Nación apropiaciones para gastos de inversión con destino a universidades públicas de orden territorial y, al no incorporarlas vulneró los artículos 13, 67 y 69 superiores–, desconocía “el Presupuesto dentro del marco del principio de reserva de ley o legalidad presupuestal”. A continuación, se refirió a varios pronunciamientos de la Corte Constitucional que en su criterio aclaran el punto.

28. Enseguida, se propuso analizar el alcance de las disposiciones de la ley aludida. Así, al pronunciarse sobre la Ley 30 de 1992 –como el título presupuestal o “ley anterior”–, señaló que, acorde con lo dispuesto en la sentencia C-346 de 2021, la Corte dispuso incluir “una sección presupuestal independiente y un Anexo en el Presupuesto General de la Nación, mandato en virtud del cual se creó la sección presupuestal 2257 Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Pública”. Puntualizó que en este Anexo fueron incorporados “de forma global los aportes de la Nación a dichas entidades en cumplimiento de los mandatos legales respectivos, respetando su autonomía y en armonía con la estructura institucional del sector educación”. Sin embargo, en su criterio, lo anterior no puede equipararse a que “exista plena discrecionalidad para la inclusión de las diferentes partidas de esta Sección; su regulación legal se rige, en lo fundamental, por lo dispuesto en los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, que consagró unas reglas que acató la redacción del presupuesto y cuyo contenido constituye el verdadero reproche del demandante” .

29. Añadió que el accionante lo que reclamó fue incluir “para cualquier universidad pública, nacional o territorial, apropiaciones de todo tipo (inversión y funcionamiento)” y añadió que “con ello se [desconocía] el contenido de la normativa que se ha venido aplicando sobre los recursos del Presupuesto General de la Nación y de las entidades territoriales, que reciben las universidades”. Luego del análisis normativo de los artículos pertinentes de la Ley 30 de

1992, indicó que, tras recibir la orden de crear la sección presupuestal, se observaron las directrices de los títulos jurídicos previstos en dicha disposición y en otras fuentes adicionales.

30. En criterio de la autoridad interviniente, existe una correspondencia entre la sección del presupuesto que se incluyó en la Ley de Presupuesto General de la Nación, el Anexo acusado en el expediente de la referencia y la ley que constituye el título presupuestal. A su juicio, autorizar que se incorporen recursos de inversión para las universidades que los recibieron en 1993 no significaba “que a partir de ese año todas las universidades tendrían derecho, por lo menos en lo que a recursos ‘base se refiere’”. Destacó que de ser eso cierto, entonces el Legislador “solo habría redactado el inciso primero del artículo 86”. Para el Ministerio de Educación Nacional el alcance de lo consignado en el artículo 86 debe fijarse a partir de “su contexto real”, esto es, que “contiene una alusión a gastos de funcionamiento e inversión porque esta norma es título presupuestal no solo para la nación sino para los respectivos entes territoriales a los cuales se encuentre vinculada la universidad pública”.

31. Sobre este extremo, la autoridad interviniente precisó que si, en efecto, la disposición habilitó a la autoridad territorial para que realizara “aportes a funcionamiento e inversión”, de ello no se seguía necesariamente su obligatoriedad para los dos niveles de gobierno. En su criterio, lo que la norma hizo fue conferir una autorización “cuyo principal destinatario sería el ente subnacional (también regido por el principio de legalidad del gasto)”. En tal sentido, destacó que la demanda lo que hizo fue desconocer “el verdadero contenido del principio de universalidad presupuestal consagrado en el artículo 15 del estatuto Orgánico del Presupuesto, acorde con el cual “el presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva”.

32. En cuanto al aspecto conectado con la financiación de las universidades públicas recordó que acorde con lo previsto en el artículo 85 de la Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, (...) ‘los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales u oficiales de educación superior, está constituido por: a) Las partidas que se le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal. b) Los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente, así como sus frutos y rendimientos. Por otra parte, resaltó que el artículo 87 de la Ley 30 de 1992 previó recursos adicionales para el funcionamiento de las universidades

públicas, “sujetos al crecimiento de la economía” con el fin de mejorar su calidad acorde con resultados “en materia de formación, investigación, bienestar y extensión”. Bajo esa óptica, transcurrido el sexto año contado desde la entrada en vigor de la ley, “el Gobierno nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30 % del incremento real del producto interno bruto. Este incremento se efectuará de conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades Estatales u Oficiales y debido al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran...”.

33. La autoridad interviniente manifestó que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público calcula y apropia anualmente los recursos distribuibles entre las universidades públicas según una “metodología desarrollada en conjunto entre el MEN y el Sistema Universitario Estatal y socializada en el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU)”. A propósito de otros aportes, sostuvo que la Nación contribuía con recursos para “el pasivo pensional de seis universidades públicas de orden nacional, recursos que se apropian en el presupuesto del MEN y se transfieren en atención a lo dispuesto en la Ley 1371 de 2009”. Finalmente, el Ministerio de Educación Nacional señaló que, efectivamente, las universidades del orden territorial obtienen recursos de la Nación por la vía de inversión del Ministerio de Educación Nacional.

34. Por los motivos expuestos, solicitó a la Corte declarar exequibles las normas acusadas.

. Ministerio de Hacienda y Crédito Público

35. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicitó a la Corte declarar ajustadas a la Constitución la disposición acusada. En relación con los fundamentos para expedir el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas”, la autoridad interviniente sostuvo que este se configuró dando cumplimiento a la orden que impartió la Corte Constitucional en la sentencia C-346 de 2021. Sobre este aspecto, anotó que la Corte Constitucional declaró inexecutable la Sección 2201 del artículo 2 de la Ley 2063 de 2020. Indicó que la Corporación también “difirió los efectos de su decisión para que la creación de una sección independiente en la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiedades para las Universidades Públicas se hiciera exigible a partir de la elaboración y aprobación de la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiedades de las vigencias fiscales del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023, y siguientes”.

36. Ahora, la autoridad interviniente destacó que en relación con este último punto debía precisarse que “la orden de la Corte Constitucional se concretó en identificar los gastos de funcionamiento y de inversión de cada universidad oficial en un Anexo que acompañara el proyecto de Ley de Presupuesto”. Subrayó que la Corte no había ordenado a la Nación efectuar “aportes adicionales o distintos a los que corresponden a las universidades oficiales en virtud de la Ley 30 de 1992 y demás normas vigentes”. Puestas las cosas de esa manera, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público insistió en que correspondía a los entes universitarios “atender los gastos que demanda el cumplimiento de su objetivo social y los que las normas legales señalen”.

37. A renglón seguido puso de presente que, acorde con “informado por el Ministerio de Educación Nacional, las fuentes normativas que para el año 2022 –anualidad en la que se aprobó la Ley 2276 de 2022– sustentaban la concurrencia de la Nación en el financiamiento de los gastos de inversión de las Universidades Públicas, eran las siguientes –negrillas y subrayas en el texto citado–:

Artículo 86 de la Ley 30 de 1992 ‘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.

38. La autoridad interviniente especificó que para cumplir con lo dispuesto en la norma citada solicitó a las universidades públicas del orden nacional y territorial “los Presupuestos de Ingresos y Gastos a 31 de diciembre de 1993”. Lo anterior, para determinar “la

participación de las diferentes fuentes (aportes de la Nación, aportes de las entidades territoriales y recursos propios) en la financiación del Presupuesto de Gastos (funcionamiento e inversión) de cada ente universitario”. Puntualizó que con fundamento en esa información pudo confirmar “que una de las fuentes de financiación de los gastos de funcionamiento de las Universidades Públicas del orden territorial eran los aportes de la Nación, y que los gastos relacionados con la inversión eran financiados con otras fuentes de recursos, diferentes a los aportes de la Nación”.

39. Añadió que respecto de la Universidades Públicas del orden nacional en 1993 “éstas eran sección presupuestal del Presupuesto General de la Nación”. Sostuvo, además, que estas han sido “manejadas como establecimientos públicos” y que a partir del año 1998 “los aportes de la Nación, tanto para funcionamiento como para inversión, se les comenzaron a apropiar en forma global en el Presupuesto General de la Nación, sección 2201-01 Ministerio de Educación Nacional-Gestión General, en cumplimiento de lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia C-220 de 1997”.

40. De lo anterior derivó que “los recursos de funcionamiento y de inversión que la Nación asigna a las Universidades Públicas, con fundamento en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, constituyen su base presupuestal o asignación histórica, la cual se calcula anualmente sobre los montos que por estos conceptos fueron establecidos en el año 1993, actualizados de conformidad con el crecimiento anual atado al IPC”. A lo expuesto agregó que según lo contemplado en la Ley 1697 de 2013 “la estampilla Pro-Universidad Nacional y demás universidades estatales fue determinada como una contribución parafiscal con destinación específica para el fortalecimiento de las universidades estatales, aplicable respecto de todos los contratos de obra suscritos por las entidades del orden nacional”.

41. Ahora, acerca del análisis de las acusaciones en concreto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sostuvo lo siguiente. En relación con el primer cargo, afirmó que el entendimiento que le dio a la norma el demandante resultaba incorrecto, “pues el hecho de que en el Anexo solo se hubiese discriminado el rubro de gastos de funcionamiento para las universidades del orden territorial, no significa que la Nación no pueda financiar gastos de inversión para dichas universidades”.

42. Con fundamento en lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público justificó que

en el Anexo censurado se haya omitido incorporar un “rubro de gastos de inversión para las universidades públicas del orden territorial”. De todas formas, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público advirtió que no se podía desconocer lo siguiente. Por un lado, que el aludido artículo 86 únicamente alude a una base presupuestal y, por el otro, que con fundamento en otras normas “la Nación puede financiar gastos de inversión de las Universidades Públicas territoriales”. Así las cosas, la autoridad interviniente observó que “el Anexo del Decreto 2590 de 2022, ‘[p]or el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2023, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos’, contiene una relación de los aportes de la Nación, por rubros de funcionamiento y proyectos de inversión, para cada una de las Universidades Públicas”.

43. La autoridad interviniente trajo a colación que, a su vez, el hecho de presupuestar los recursos de las universidades públicas en las dos secciones presupuestales (Sección 2201-01 y 2257-00) estaba sustentado en que los recursos podían “provenir de dos fuentes. La primera correspondiente a las transferencias o aportes (recursos de naturaleza presupuestal). Esta primera fuente “involucra a todas las Universidades Públicas y corresponde a partidas presupuestales establecidas por Ley que deben entrar a conformar el presupuesto de cada Universidad o Unidad Ejecutora”. La segunda, correspondiente a los recursos de origen impositivo (recursos de naturaleza tributaria). En relación con esta fuente el Ministerio de Hacienda y Crédito Público consideró conveniente destacar que “la autonomía presupuestal no involucra la estructura legal tributaria de estos ingresos”. La autoridad interviniente afirmó que esta era la razón por la cual los ingresos de origen impositivo –destinados a gastos de inversión– incorporados en la Ley 1697 de 2013 siguieron siendo asignados en la sección presupuestal del Ministerio de Educación Nacional. Lo anterior –afirmó–, toda vez que se tuvo en consideración que la Ley “que los creó determinó que la asignación se debía hacer a través de esa entidad y, además, dispuso su destinación específica para el fortalecimiento de las universidades estatales”.

44. Con fundamento en lo expuesto el Ministerio de Hacienda y Crédito Público concluyó que, de esa manera, era factible sostener que “la elaboración del Anexo acusado se ciñó estrictamente al cumplimiento de lo señalado en la normatividad vigente y a lo ordenado por la sentencia C-346 de 2021. Aseguró, igualmente, que también se tuvieron en cuenta las normas de carácter legal que autorizaban –en la vigencia correspondiente– “apropiar recursos para financiar gastos de inversión de las universidades del orden territorial de

conformidad con lo dispuesto en el artículo 346 Superior”.

45. También consideró importante no pasar por alto que hace poco se sancionó la Ley 2294 de 2023 “[p]or el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 ‘Colombia Potencia Mundial de la Vida’”. En tal virtud, la autoridad interviniente advirtió que la norma en cita autorizó que “en vigencias futuras y dentro del término de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, se incluyan nuevas partidas de gasto en la Ley de apropiaciones para transferir recursos adicionales de inversión a favor de las Instituciones de Educación Superior Públicas”. De todos modos, consideró relevante resaltar que para transferir estos recursos se debían cumplir unas condiciones, entre estas, “(i) los proyectos y metas que defina el Gobierno; (ii) la disponibilidad presupuestal y (iii) al Marco Fiscal de Mediano Plazo”. No obstante, destacó que debía tomarse nota de la claridad de la norma cuando define que “los recursos que se transfieran por la Nación en ningún caso constituirán base presupuestal para las Instituciones de Educación Superior Públicas”.

46. En relación con el segundo cargo, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sostuvo, de una parte, que la acusación del demandante partía de una comprensión equivocada de la norma, en cuanto el Anexo acusado no impide de manera alguna que las universidades públicas del orden territorial estén en condición de “ordenar y ejecutar recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen”. Menos aún les restringe “la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados en la Ley de Presupuesto”. De otra parte, aseguró que el Anexo acusado tampoco impide que las universidades públicas del orden territorial estén en condición de “contratar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección”. A lo anterior se agrega que “el referido Anexo no imposibilita a dichas Universidades para distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades, las cuales son definidas de manera autónoma por dichos entes sin intervención alguna”.

47. Finalmente, la autoridad interviniente instó a no perder de vista que según los artículos 85 y 86 de la Ley 30 de 1992 “el presupuesto de las universidades públicas territoriales está compuesto por fuentes adicionales a los aportes del Presupuesto General de la Nación, a saber: aportes de las entidades territoriales, rentas propias, bienes muebles e inmuebles que posean y los que lleguen a adquirir, así como sus frutos y rendimientos”. A propósito de este aspecto, llamó la atención acerca de que el Anexo acusado únicamente abarcaba “una parte

de los recursos que integran los presupuestos de las universidades públicas del orden territorial”, motivo por el cual estas mantienen la posibilidad de “priorizar sus gastos, independientemente de la fuente de la que provengan los recursos”.

. Universidad de Antioquia

48. La Universidad de Antioquia solicitó a la Corte Constitucional declarar exequible el Anexo demandando siempre y cuando la constitucionalidad de la disposición se condicione a incorporar “en el anexo técnico los rubros para gastos de inversión a las Universidades que fueron creadas por una autoridad distinta al Congreso de la República”. Lo anterior, toda vez que, según la universidad interviniente, con la omisión se creó “una diferenciación entre las Universidades que no está sustentada en la protección de un bien jurídico de mayor valor”. La institución interviniente afirmó que de los textos citados contemplados en la sentencia C-346 de 2021 no se sigue –tampoco de las partes considerativa y resolutive de la sentencia–, que se haya establecido diferenciación alguna entre las 33 universidades públicas. Por ese motivo resulta extraño que el Legislador “se haya tomado la atribución de establecer diferencias entre ellas para realizar la distribución de los recursos destinados al presupuesto que les corresponde”.

49. Finalmente, puso de presente que si se declara inexecutable la norma ello podría generar “un vacío más gravoso para las universidades públicas y desconocería la vocación del análisis de constitucionalidad realizado mediante la Sentencia C-346 de 2021, frente a la necesidad de determinar en la Ley anual de presupuesto de forma diferenciada los recursos por gastos de funcionamiento de los gastos por inversión, respetando la autonomía universitaria pero reconociendo así mismo, la necesidad de un financiamiento por parte de la Nación en el presupuesto anual”.

50. La señora Procuradora General de la Nación solicitó en su concepto declarar exequible la norma acusada. Sustentó su solicitud en las razones que se sintetizan enseguida. Por un lado, consideró que la demanda no estaba llamada a prosperar, toda vez que “desde una perspectiva el cumplimiento del principio superior de reserva de ley en materia presupuestal es una razón suficiente para justificar el trato diferencial contenido en la norma acusada entre universidades públicas nacionales y territoriales.

51. La jefa del Ministerio Público resaltó, de otra parte, que por mandato constitucional las

disposiciones de la ley anual de presupuesto se encuentran determinadas por normas legales previas. Advirtió, asimismo, que en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 el Congreso de la República decretó un gasto con el propósito concreto de financiar la educación superior. En relación con la norma citada, la Vista Fiscal indicó que “en el presupuesto aprobado para el año 1993, la Nación solo realizó aportes de funcionamiento para las universidades territoriales del orden nacional, en tanto no destinó recursos de inversión a favor de estas”. En su criterio, este es un hecho del que puede derivarse que en otras normas –también en la disposición acusada en la presente oportunidad– no se hayan contemplado aportes de inversión para las instituciones públicas de educación superior de orden local.

52. Según la señora Procuradora General de la Nación –postura compartida con los Ministerios de Educación Nacional y de Hacienda y Crédito Público– el presupuesto aprobado para el año 1993 constituye “la base para determinar el monto de los aportes de la Nación a las Universidades Públicas, por mandato del artículo 86 de la Ley 30 de 1992. Para la Vista Fiscal “los recursos solo podrán ser asignados a las Universidades que cumplan los parámetros del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, “es decir, que hayan fijado una base presupuestal para cada uno de los rubros en el año 1993”.

53. Por otro lado, en lo relativo al principio de autonomía universitaria la Procuradora advirtió que la norma acusada no restringe la capacidad de las universidades para administrar y gestionar sus recursos. Principalmente, porque estos entes universitarios “reciben dineros de diferentes orígenes”.

54. Con fundamento en lo expuesto, solicitó a la Corte declarar exequible el Anexo demandado.

. Alcance fijado por el demandante a las intervenciones de los Ministerios de Educación Nacional y de Hacienda y Crédito Público, así como al concepto de la Procuradora General de la Nación

55. Tras resumir las intervenciones llevadas a cabo por los Ministerios de Educación Nacional y de Hacienda y Crédito Público, así como el concepto expedido por la señora Procuradora General de la Nación, el demandante enfatizó que el sentido que los aludidos intervinientes y la Vista Fiscal le dan al artículo 86 de la Ley 30 de 1992 resulta equivocado.

56. En criterio del accionante la interpretación del artículo 86 de la Ley 30 de 1993 que hacen los Ministerios de Educación, de Hacienda y Crédito Público y la Procuraduría General es incompatible con la Constitución, porque desconoce abiertamente el espíritu del Constituyente y del Legislador.

VI. CONSIDERACIONES

1. 1. Competencia

57. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 241, numeral 4º de la Constitución, la Corte es competente para conocer y decidir definitivamente sobre la demanda de inconstitucionalidad de la referencia.

2. Problema jurídico y esquema para su resolución

58. En el asunto de la referencia le corresponde a la Corte Constitucional pronunciarse sobre el Anexo de que trata el inciso final del párrafo primero del artículo 77 que se encuentra desarrollado por la Sección 2257 de la Ley “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones Para la Vigencia Fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2023”. Como se advirtió en precedencia, allí aparecen las unidades de ejecutoria de cada una de las 33 universidades públicas.

59. Teniendo en cuenta que el Anexo forma parte de la Ley 2276 de 2022 y fue incorporado en el último inciso del primer párrafo de su artículo 77 y que su existencia obedece al cumplimiento de lo fijado por esta Corporación en la sentencia C-346 de 2021, no cabe duda alguna acerca de la naturaleza legal de la medida acusada. En tal virtud, la Corte procederá a efectuar el examen de fondo en relación con los cargos formulados por el accionante.

60. Así las cosas, la Corte Constitucional debe definir si la medida contemplada en el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas” ¿desconoció el principio de igualdad (artículo 13 superior); la obligación de financiar con recursos estatales los gastos de funcionamiento e inversión de las universidades públicas (artículo 67 constitucional) y la garantía institucional de autonomía universitaria prevista en el artículo 69 de la Carta Política, porque ordenó apropiar recursos para financiar los gastos de inversión de las universidades públicas del orden nacional, pero no lo hizo para las del orden territorial?

61. Con el fin de resolver el problema jurídico, primero, la Sala fijará el alcance del Anexo acusado a la luz del principio de autonomía de las universidades públicas como garantía institucional que se aplica por igual a las universidades públicas del orden nacional y territorial. En ese marco, reiterará el precedente definido por la Corte Constitucional en la sentencia C-346 de 2021. De otra parte, también reiterará su jurisprudencia sobre el principio de igualdad y el juicio integral de igualdad. Finalmente, con base en las consideraciones desarrolladas, analizará los cargos formulados.

3. Alcance del Anexo acusado a la luz del principio de autonomía de las universidades públicas como garantía institucional que se aplica por igual a las universidades públicas del orden nacional y territorial. Reiteración del pronunciamiento efectuado por la Corte Constitucional en la sentencia C-346 de 2021

62. Antes de abordar los problemas jurídicos que se plantean en el asunto de la referencia, resulta necesario, primero, fijar el alcance del Anexo demandado a la luz del principio de autonomía universitaria que la Constitución les reconoce a las universidades públicas u oficiales como garantía institucional que se aplica, por igual, a las del orden nacional como territorial. La Sala también se pronunciará sobre el precedente previsto en la sentencia C-346 de 2021 que será reiterado en la presente sentencia.

3.1. La autonomía de las universidades públicas en tanto garantía institucional que se aplica por igual a las universidades públicas u oficiales del orden nacional como a las del orden territorial. Su repercusión en la necesaria obtención de recursos para gastos de funcionamiento y de inversión

63. Con la entrada en vigor de la Constitución de 1991 se encuentra el principio de autonomía de las universidades públicas como una garantía institucional predicable tanto de las universidades oficiales del orden nacional, como territorial. Lo anterior se relaciona de manera estrecha con la finalidad u objetivos que persiguen estos órganos que, con acentos y matices, suelen ser los mismos o similares: i) “conservar y transmitir la cultura, el conocimiento y la técnica”; ii) “preparar profesionales investigadores y científicos idóneos” ; iii) “promover la investigación científica y la formación de investigadores en las diferentes ramas del saber”; iv) “fomentar el estudio de los problemas nacionales y coadyuvar a su solución y a la conformación de una conciencia ética y de una firme voluntad de servicio” ; v)

auspiciar la libre y permanente búsqueda del conocimiento y la vinculación del pensamiento colombiano a la comunidad científica internacional” y vi) “formar a las colombianas y a los colombianos en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia”.

64. Si, además, se considera la necesidad de potenciar la educación superior pública también y, con mayor razón, en los territorios, como una manera coherente de lograr la integración social, garantizando la pluralidad y la diversidad características de la Nación colombiana (artículos 1º, 7º y 8º) las razones constitucionales para equiparar a las universidades nacionales y territoriales son de gran peso y esto se ve reflejado, especialmente, en el manejo de recursos. Sobre este punto se expresó la sentencia C-926 de 2005.

65. En aquella ocasión, la Corte destacó que “una de las funciones inherentes a las universidades y esenciales a su capacidad de autorregulación administrativa es la de elaborar y manejar su propio presupuesto”. Entre las tareas que deben cumplir las universidades públicas y oficiales – al margen de si son nacionales o territoriales–, se encuentra, por tanto, la de “distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades”. Esas necesidades y prioridades deben poder ser definidas de modo autónomo por estos órganos, esto es, sin que medie ninguna injerencia por parte de las autoridades o “del sector privado”.

66. En la oportunidad traída a colación la Corte también fue muy clara al precisar que la Ley 30 de 1992 hizo un reconocimiento expreso de esta circunstancia cuando definió que “las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional pero sólo en cuanto se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo” –se destaca–. En ese mismo pronunciamiento, la Corte subrayó las características comunes a las universidades públicas u oficiales sin distinguir –como tampoco lo hizo la Ley 30 de 1992–, entre universidades nacionales y territoriales: “tener personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y atribución para elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que les corresponden”.

67. Desde muy temprano la Corte Constitucional se pronunció sobre la autonomía universitaria como una garantía de naturaleza institucional “cuyo sentido es el de asegurar la misión de la universidad y que, por lo tanto, para ésta adquiere, en cierto sentido, el carácter

de derecho constitucional”. Esta garantía institucional que se extiende por igual a las universidades públicas nacionales y territoriales tiene una profunda implicación, esto es, significa que a estas universidades la Constitución y la Ley les aseguran que podrán disponer de los medios para actuar sin interferencias indebidas por parte de las ramas del poder público en, especial, por parte de la rama ejecutiva.

68. En ese sentido, la Constitución les reconoce el derecho de darse sus directivas y de regirse por sus propios estatutos. Esta libertad de organizarse reconocida por la Carta Política se sujeta, desde luego, a un conjunto de “coordenadas generales señaladas por la ley”, que le son inherentes al fin que persiguen las universidades públicas de carácter nacional y también las del orden territorial. De ahí que, tanto unas, como las otras, deban satisfacer unas exigencias mínimas de calidad en la prestación del servicio público de educación para lograr unos objetivos concretos.

69. Con el fin de cumplir estos cometidos, las universidades públicas –al margen de si son nacionales o territoriales–, deben poder organizarse y actuar de una manera solvente y autónoma y gozar de libertad de enseñanza, investigación y cátedra (artículo 27 superior). Estos bienes deben poder ser garantizados de manera individual a quienes integran la comunidad universitaria y, al paso, también a la universidad como institución considerada en sí misma, “de suerte que la propia estructura y funcionamiento de ésta sean refractarios a las injerencias extrañas que desvirtúen el sentido de su indicada misión”.

3.2. Precedente fijado por la sentencia C-346 de 2021 que será reiterado en la presente providencia

70. En la sentencia C-346 de 2021, la Corporación se pronunció acerca de la demanda de inconstitucionalidad contra la sección 2201 del artículo 2º de la Ley 2063 de 2020, “[p]or la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2021”. Es de anotar que mediante la sección referida el Legislador apropió en el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional los recursos para atender los gastos de funcionamiento e inversión de esa entidad durante la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2021. El problema jurídico que se planteó la Corte en la aludida ocasión fue el siguiente “¿[l]a Sección 2201 del artículo 2º de la Ley 2063 de 2020 vulnera la autonomía orgánica y presupuestal de las universidades

oficiales, por cuanto incorpora los recursos destinados a su financiación en la sección presupuestal dedicada al Ministerio de Educación Nacional?”.

71. A propósito de la cuestión formulada, la Corte destacó la independencia orgánica de las universidades estatales como una manifestación de la autonomía universitaria. Es de anotar que no distinguió –como tampoco lo hizo la Constitución o la Ley 30 de 1992–, entre universidades públicas del orden nacional y las del orden territorial. Sencillamente, las incluyó a todas, como no podría ser de otra manera, si se considera que no existe una razón constitucional o legal de peso para diferenciarlas, por cuanto los objetivos de “fortalecer la investigación científica, ofrecer las condiciones especiales para su desarrollo y facilitar mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas”, son propósitos comunes a todas ellas, sin distinción alguna.

72. No obstante, la Corte también recordó que la autonomía presupuestaria solo se predica de las universidades públicas u oficiales y responde a su condición de órganos autónomos. En esa medida señaló que la condición de órganos autónomos es un rasgo que caracteriza tanto a las universidades públicas u oficiales del orden nacional como a las del orden territorial –se destaca–.

73. Es de advertir, asimismo, que en la sentencia C-346 de 2021, la Corporación reiteró su postura respecto de la que ha sido la regla sobre el sentido y alcance de la autonomía universitaria predicable tanto de las universidades públicas nacionales como de las territoriales. También precisó el sentido o alcance que debe fijarse a las normas de la Ley 30 de 1992 en tanto desarrollo directo de los artículos 67 y 69 superiores y afirmó que este debe ser compatible con la autonomía que se les garantiza por igual a las universidades públicas u oficiales del orden nacional y territorial. Además, señaló que aquellas normas que sujeten a las universidades públicas u oficiales –al margen de si son nacionales o territoriales–, a la tutela administrativa o presupuestal contradicen la Carta Política.

74. Especial relevancia para el asunto que se analiza en la presente oportunidad, tiene lo establecido en el numeral quinto de las consideraciones de la aludida sentencia en lo relativo a los aportes de la Nación al funcionamiento e inversión de las universidades públicas –se destaca–. En este numeral, la Corte reiteró el pronunciamiento realizado en la sentencia C-315 de 2021. Cabe resaltar que acá la Corte se refirió conjuntamente a los dos tipos de

recursos, esto es, de funcionamiento y de inversión. A propósito de los requerimientos realizados por la jurisprudencia constitucional en relación con la necesidad de incluir los “recursos apropiados a favor de las universidades públicas en la ley anual del presupuesto”, en la sentencia C-346 de 2021 la Corte puntualizó lo siguiente. De una parte, recordó que si se considera que las universidades oficiales “se nutren principalmente del Estado”, esta situación implica que estas “deben tener espacio dentro del presupuesto de la Nación”.

75. También resaltó que lo anterior no significa pasar por alto los principios constitucionales en materia presupuestal (i.e. artículos 345, 346 y 347 de la CP)”. Para la Corte, no cabe duda de que, entre los signos característicos de la autonomía constitucional de las universidades públicas, se encuentra el que “estas tienen presupuestos independientes del presupuesto nacional”. Con todo, la Corte resaltó que lo anterior sin perjuicio del mandato consistente en que “el presupuesto global de las universidades oficiales, que proviene del Estado, debe estar incluido dentro del Presupuesto [General de la Nación]” y al margen de que “las universidades estatales, ‘como instituciones públicas, [deban] cumplir con las reglas y procedimientos que el legislador, de acuerdo con su naturaleza y misión, diseñe y consigne especialmente para ellas’”.

76. La Corte fue, igualmente, clara al indicar, con fundamento en lo dispuesto por la sentencia C-768 de 2010, cuáles son las implicaciones de la autonomía presupuestal de las universidades públicas, a saber, la potestad de “distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades, las cuales son definidas de manera autónoma por dichos entes sin intervención alguna por parte de la autoridad o del sector privado”. En tal virtud, las universidades públicas solo estarán vinculadas al Ministerio de Educación Nacional en lo relativo a “las políticas y la planeación del sector educativo”.

77. Así mismo, enfatizó que “tanto las universidades públicas del orden nacional como aquellas del orden territorial ‘reciben del presupuesto general de la Nación los recursos necesarios para cubrir sus gastos de funcionamiento e inversión, lo que implica que el régimen aplicable a los mismos sea también el contenido en la ley anual de presupuesto, pues unos y otros ‘conforman el presupuesto de la Nación’” –se destaca–. Adicionalmente, resaltó que, según lo dispuso el artículo 346 superior, “las partidas presupuestales asignadas por la Nación, mediante la ley de apropiaciones, al financiamiento de las universidades públicas deben corresponder a un crédito judicialmente reconocido, a los gastos decretados

conforme a una ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno nacional para dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo”. En consecuencia, la naturaleza de los aportes de la Nación a las universidades públicas depende de la ley que autorizó el gasto o, de ser el caso, del crédito reconocido judicialmente –se destaca–.

78. Por último, precisó que la autonomía presupuestal de las universidades oficiales no cobijaba los recursos originados en tributos de orden nacional o territorial. Lo anterior, toda vez que “por regla general, los tributos creados para contribuir a la financiación de las universidades estatales tienen una destinación específica dispuesta por el Legislador, razón por la cual estas instituciones educativas no pueden determinar, in genere, cualquier otro tipo de gasto distinto a los señalados por la ley que creó el tributo.

79. Desde la perspectiva enunciada, las universidades públicas deben contar con presupuestos independientes en el presupuesto nacional y este debe reflejar ‘el presupuesto global [...] que proviene del Estado’”. De otra manera, en criterio de la Corte Constitucional, no sería factible asegurar que las universidades oficiales sean organismos autónomos y obren sin interferencias indebidas por parte de las ramas del poder público –se destaca–. Para la Corporación también es indispensable honrar el principio de acuerdo con el cual la rama legislativa del poder público –en tanto expresión de la representación plural del pueblo–, ejerce control sobre la Rama Ejecutiva. La Corte recordó que este control ocurría o se concretaba en dos momentos distintos: “en la elaboración y aprobación de la ley anual del presupuesto por parte del Congreso de la República (artículo 346 de la CP), y en la ejecución del gasto, pues este solo puede realizarse en la medida en que haya sido incorporado en dicha ley (artículo 347 de la CP).

80. En la providencia aludida la Corte efectuó un conjunto de consideraciones que la llevaron a concluir que para apropiar los recursos de la Nación destinados a las universidades públicas u oficiales el Legislador está obligado a aplicar de manera analógica los artículos 11 (literal b) y 36 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. En esa medida, “el presupuesto global de las universidades públicas deberá tener una sección independiente, en la que se determinen los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión para todas ellas –se destaca–. Así las cosas, el “detalle del gasto para cada una de las 33 universidades oficiales del país deberá estar contenido en un anexo que formará parte de la ley de apropiaciones. Este deberá ser presentado con el proyecto de ley por el Gobierno nacional ante el Congreso de la República

para su aprobación –se destaca–.

81. Como se desprende de lo expuesto, la Corte no dejó duda al insistir en que, pese a lo aseverado en las intervenciones presentadas por el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el sentido “la apropiación de los recursos que la Nación destina al funcionamiento de las universidades públicas dentro del presupuesto del MEN ‘concreta el mandato del régimen financiero en virtud del cual [...] los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales están constituidos, entre otras cosas, por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión’, lo cierto es que para conseguir ese objetivo no resulta indispensable “incluir los aportes de la Nación a las universidades dentro del presupuesto del MEN, puesto que dicha finalidad se lograría de una mejor manera si, dentro del presupuesto general de la Nación, se apropian tales recursos directamente en los presupuestos de las universidades públicas” –se destaca–. De esta forma –insistió la Corte–se elimina la intermediación del Ministerio de Educación Nacional y se garantiza la autonomía orgánica de las universidades públicas lo cual, de todas formas, “no impide que la Nación continúe transfiriendo recursos para el financiamiento de estas instituciones educativas”.

4. El principio de igualdad y el juicio de igualdad. Reiteración de jurisprudencia

4.1. El principio de igualdad

82. Entre los rasgos definitorios del Estado colombiano se encuentra la protección de los derechos fundamentales, así como la limitación de los poderes para evitar su ejercicio desproporcionado y arbitrario. Además, el principio constitucional de igualdad ante la ley irradia, de manera transversal, el ordenamiento en su conjunto. En tal sentido, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 de la Constitución, la ley debe ser aplicada del mismo modo a todas las personas o situaciones, siendo esta la primera dimensión de la igualdad, cuyo desconocimiento se concreta cuando “una ley se aplica de manera diferente a una o a varias personas o situaciones con relación al resto de ellas”. Esta faceta del principio de igualdad ante la ley, que suele llamarse “formal”, se traduce, asimismo, en prohibir un trato diferente a personas que se hallan en las mismas similares o a situaciones iguales o equivalentes.

4.2. El juicio integrado de igualdad

83. En esta oportunidad se reiterará la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional en diferentes pronunciamientos y, en particular, el precedente definido en la sentencia C-345 de 2019. En aquella ocasión, la Corporación enfatizó que el concepto de igualdad se inspira en la filosofía aristotélica y, en ese sentido, “no parte de un mandato de simetría absoluta en el trato que deben recibir las personas y/o las situaciones”. Por ello, destacó que el trato diferenciado “no siempre es contrario a la Carta Política”. Desde el enfoque anotado, la Corte indicó que el principio de igualdad se centra en el mandato de “tratar igual a los iguales y desigual a los desiguales”.

84. En ese sentido, inspirada por el estagirita, la Corporación se propuso destacar el carácter relacional del principio de igualdad que presupone, necesariamente, “una comparación entre sujetos, medidas o situaciones” . Sobre el punto, sostuvo la Corte –se mantienen las notas a pie de página en el texto citado–:

Esta concepción de la igualdad supone que el establecimiento de algunos tratos distintos es posible en Colombia. Para analizar si es admisible constitucionalmente que una norma otorgue un trato o protección desigual, la jurisprudencia de este Tribunal ha analizado extensamente la forma en que debe realizarse el estudio de constitucionalidad de un precepto acusado de vulnerar el principio de igualdad. De este modo, la Corte ha identificado y aplicado tres métodos a lo largo de los años. Sin embargo, la aplicación de cualquiera de estos métodos debe estar precedida de la identificación de dos presupuestos que responden al carácter relacional del principio de igualdad: (i) los términos de comparación, esto es, las personas, elementos, hechos o situaciones que efectivamente son comparables y (ii) con respecto a los cuales se establece un trato desigual, independientemente de si tal trato asimétrico es o no constitucional, lo cual será determinado por la aplicación de alguno de los siguientes tres métodos.

86. En la sentencia C-093 de 2001 la Corporación hizo un recuento acerca de sus orígenes, así como identificó los elementos fundamentales de su estructura. En particular, precisó las distintas intensidades a las que puede someterse. Incluso advirtió que se trataba de un escrutinio integrado de igualdad que incorpora “las ventajas del análisis de proporcionalidad de la tradición europea y de los juicios de distinta intensidad estadounidenses”. Bajo esa óptica, sostuvo que, si, por ejemplo, se proponía aplicar el juicio con una intensidad estricta, primero se identificaba la medida, cabe decir, el enunciado objeto de examen que

contemplaba la diferencia de trato y luego este se valoraba a la luz de los subprincipios de finalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad estricta.

87. Años más tarde, en la década del dos mil, la Corte cambió la denominación y lo llamó juicio o test integrado de igualdad, compuesto por tres etapas que tienen por objeto: i) identificar el *tertium comparationis* o criterio de comparación; ii) definir si desde la perspectiva fáctica y jurídica existe tratamiento desigual entre iguales o igual entre desiguales y iii) establecer si el tratamiento distinto está constitucionalmente justificado, es decir, si las situaciones objeto de comparación ameritan, a la luz de la Constitución, un trato diferente o deben ser tratadas de un modo similar.

88. Como ya se advirtió, en la sentencia C-345 de 2019, la Corporación reiteró que el juicio integrado de igualdad se compone de dos etapas: en la primera se identifica el patrón de igualdad o criterio de comparación –el llamado *tertium comparationis*– y, en esa misma línea, se busca determinar si los supuestos fácticos son susceptibles de comparación y si se trata de sujetos o situaciones que, bajo el criterio de comparación identificado, son cotejables. En esta primera fase se precisa, por tanto, si la medida examinada trata de manera igual situaciones que han de ser tratadas de modo distinto o trata de manera diferente situaciones que han de ser tratadas de modo igual.

89. Definido lo anterior, se pasa a la segunda etapa en la que se interroga acerca de si el trato diferenciado está constitucionalmente justificado, esto es, “si los supuestos objeto de análisis ameritan un trato diferente a partir de los mandatos consagrados en la Constitución Política”. Este análisis supone valorar las razones o motivos en los que se sustenta la medida objeto de examen, con fundamento en una metodología compuesta por tres pasos. El primero, se dirige a evaluar el fin buscado por la disposición; el segundo aprecia el medio empleado y el tercero se ocupa de indagar por la relación entre los medios y los fines. Según el grado de intensidad, el juicio puede realizarse en tres niveles: leve, medio y estricto.

90. El escrutinio leve o débil se usa como regla general debido a la presunción de constitucionalidad de las normas expedidas por el legislador; está dirigido a: i) verificar que la actividad legislativa se ejerza dentro del marco de razonabilidad; ii) que no se adopten decisiones arbitrarias o caprichosas; iii) asegurar que la medida que trae un trato diferente sea potencialmente adecuada para alcanzar una finalidad que no esté prohibida

constitucionalmente; iv) establecer si la finalidad y el medio no se encuentran prohibidos por la Constitución; v) determinar que el medio es idóneo o adecuado para alcanzar el objetivo propuesto; vi) verificar que si la medida atiende a un fin u objetivo legítimo, no se trata de una distinción constitucionalmente prohibida y es adecuada para la consecución de la finalidad identificada.

91. El escrutinio intermedio está dirigido a verificar que el fin perseguido con la medida sea constitucionalmente importante y el medio para lograrlo sea efectivamente conducente y ii) que la medida no sea evidentemente desproporcionada.

92. El juicio estricto o fuerte está dirigido a establecer si i) el fin perseguido por la norma no solo es legítimo sino imperioso; ii) el medio escogido, además de ser efectivamente conducente, es necesario, esto es, si no puede ser reemplazado por otros menos lesivos para el derecho a la igualdad de los destinatarios de la norma; y, por último, iii) los beneficios de adoptar la medida exceden o no las restricciones impuestas sobre el derecho a la igualdad; es decir, si la medida es proporcional en sentido estricto –se destaca–.

93. De lo expuesto se desprende que, en relación con el juicio de igualdad, se distinguen dos etapas i) el juicio de razonabilidad que implica constatar que el trato diferenciado tiene una justificación objetiva y razonable y ii) el juicio de proporcionalidad que supone verificar que la diferencia de trato sea proporcionada, esto es, que no existan opciones que impacten de menor forma el derecho a la igualdad. En consecuencia, tras establecerse que el trato es objetivamente desigual, debe buscarse si existe una razón que desde el punto de vista constitucional lo justifique, vb.gr la protección de otros derechos fundamentales o bienes jurídicos concurrentes con el principio de igualdad. De cualquier manera, romper con la igualdad hace indispensable que el trato diferenciado se legitime en la protección de bienes especialmente amparados, pues, de lo contrario, tendría que calificarse de arbitrario.

94. En el caso de normas que incorporan tratos diferenciados debido a categorías sospechosas, como el sexo, el escrutinio debe ser siempre estricto, esto es, en el marco de este no solo debe preguntarse por la legitimidad constitucional o razonabilidad de la disposición, sino acerca de si esta persigue una finalidad imperiosa. Adicionalmente, si es apta, necesaria y proporcional en sentido estricto.

5. Resolución del problema jurídico

95. Para determinar si la medida contemplada en el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas”, incorporado a la Ley 2276 de 2022 mediante el último inciso del primer párrafo de su artículo 77 desconoció el principio de igualdad (artículo 13 superior); la obligación de financiar con recursos estatales los gastos de funcionamiento e inversión de las universidades públicas (artículo 67 constitucional) y la garantía institucional de autonomía universitaria prevista en el artículo 69 de la Carta Política, porque ordenó apropiar recursos para financiar los gastos de inversión de las universidades públicas del orden nacional, pero no lo hizo para las del orden territorial, la Sala hará un análisis conjunto de las acusaciones formuladas, comenzando por aplicar el juicio integrado de igualdad.

5.1. Aplicación del juicio integrado de igualdad con una intensidad intermedia

96. Es de anotar, que en el presente asunto la Sala aplicará el juicio integrado de igualdad con una intensidad intermedia, sustentada en dos motivos. Primero, porque la disposición parcialmente acusada está relacionada con la garantía institucional de la autonomía universitaria, cuyo reconocimiento constituye –como quedó dicho en las consideraciones–, un mandato estricto para el Legislador. Segundo, debido a que si, en efecto, el Legislador cuenta con un amplio margen de libertad de configuración legislativa para decretar gasto público por medio de leyes ordinarias, dicha libertad se restringe en el campo del Presupuesto General de la Nación.

97. Teniendo en cuenta el carácter intermedio del escrutinio, a continuación, la Sala debe verificar, entre otros aspectos, que el fin de la distinción efectuada por el Legislador sea constitucionalmente importante; que el medio para lograrlo sea efectivamente conducente y que la medida no sea evidentemente desproporcionada. Previamente, la Sala examinará la comparabilidad de los sujetos, así como el criterio de comparación.

5.1.1. Comparabilidad de los sujetos

98. La Sala confirma que, en efecto, los sujetos a los que se refiere la medida contemplada en el Anexo acusado son comparables. Esto es así, porque, al margen de su origen nacional o, territorial, se trata de universidades públicas u oficiales. Desde esa óptica, de acuerdo con lo señalado por los artículos 57 a 95 de la Ley 30 de 1992, todas las universidades públicas u oficiales tienen la misma naturaleza jurídica y a todas se les reconoce la garantía institucional de autonomía universitaria. Además, se les aplica la misma regulación. Al

margen de si son nacionales o territoriales, las universidades públicas u oficiales también comparten el mismo modelo de organización y de elección de sus directivas, así como el régimen jurídico que rige para su personal docente y administrativo. De otra parte, todas integran el Sistema de Universidades del Estado y se les aplica el mismo régimen de contratación.

99. Ahora bien, la Sala no desconoce que, si se considera el origen de las universidades públicas u oficiales, existe un matiz diferenciador relacionado con que, tratándose de universidades del orden territorial, estas también reciben fondos de entidades territoriales, mientras que las universidades nacionales solo reciben fondos del orden nacional. Ese matiz diferenciador fue reconocido por la sentencia C-380 de 2019. Más adelante, la Sala volverá sobre este aspecto. Por lo pronto, cabe resaltar que, según la providencia mencionada, le corresponde a la Nación solventar los gastos de funcionamiento e inversión de todas las universidades públicas, al margen del orden al que pertenezcan.

5.1.2. Criterio de comparación

100. Un segundo aspecto que la Sala constata es que en el caso que se analiza el criterio de comparación es, precisamente, la garantía que se les reconoce a las universidades públicas de recibir financiación estatal, tanto para solventar los gastos de funcionamiento como los de inversión. Lo anterior, al margen de si son universidades oficiales nacionales o territoriales.

101. En relación con este tema la Sala debe indagar si, en efecto, a la luz del criterio según el cual todas las universidades oficiales públicas, sin excepción, deben recibir financiación estatal para sufragar gastos de funcionamiento e inversión, la medida contemplada en el Anexo demandado dispensó un trato diferenciado a las universidades públicas u oficiales del orden territorial.

5.1.3. Trato diferenciado

102. Como se indicó, las universidades públicas del orden nacional y territorial son organismos públicos que cumplen –con gradaciones mínimas–, similares tareas y deben ser financiadas por el Estado. Adicionalmente, las dos clases de universidades oficiales gozan por mandato constitucional –artículo 69 superior–, de la garantía institucional de la autonomía universitaria uno de cuyos pilares es la autonomía presupuestal y financiera.

103. Desde la perspectiva anotada, cuando se toma nota de que todas estas universidades son sujetos que se encuentran en idéntica o similar situación, por tanto, deben recibir el mismo o similar trato, según lo dispuesto por el artículo 13 superior. Con todo, la Sala observa que si bien el Presupuesto General de la Nación en el Anexo acusado incluyó en relación con el año 2023 fondos dirigidos a “cada una de las 33 Universidades oficiales del país para ayudarles a solventar sus gastos de funcionamiento”, no sucedió lo mismo con los gastos de inversión, en tanto en la presente anualidad “la Nación solo contribuirá económicamente a las Universidades Públicas del orden nacional por este concepto, dejando a las Universidades Oficiales del orden territorial sin ningún tipo de financiación para ese gasto”.

104. En este sentido, se presenta, como lo resaltó el demandante, un trato diferenciado relacionado directamente con “la financiación del gasto de inversión de las Instituciones de Educación Superior Pública”. Así, mientras las universidades públicas que pertenecen al orden nacional recibirán dinero para el rubro de inversión, las del orden territorial no recibirán sumas por ese concepto. Lo anterior puede verse de manera más clara en la tabla elaborada por el demandante, teniendo en cuenta el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas” que se encuentra desarrollado por la Sección 2257 de la misma Ley “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropriaciones Para la Vigencia Fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 2023”. Allí aparecen las unidades de ejecutoria de cada una de las 33 universidades públicas y se constata que solo se apropiaron rubros para gastos de inversión de las universidades públicas del orden nacional:

UNIVERSIDAD

TRANSFERENCIAS PARA EL FUNCIONAMIENTO

TRASNFERENCIAS PARA LA INVERSIÓN

Universidad

Nacional

Nacional

\$1.039.495.449.827

\$69.063.974.345

Universidad de

Antioquia

Departamental

(territorial)

\$483.822.229.720

No le asignaron

recursos

Universidad del

Valle

Departamental

(territorial)

\$363.510.082.575

No le asignaron

recursos

Universidad

Industrial de

Santander

Departamental

(territorial)

\$ 198.014.990.903

No le asignaron

recursos

Universidad

Pedagógica y

Tecnológica de

Colombia

Nacional

\$204.925.742.519

\$6.308.046.911

Universidad

Distrital Francisco

José de Caldas

Distrital

(territorial)

\$44.613.299.228

No le asignaron

recursos

Universidad de

Cartagena

Departamental

(territorial)

\$136.887.146.143

No le asignaron

recursos

Departamental

(territorial)

\$108.067.839.963

No le asignaron

recursos

Universidad

Nacional Abierta y

a Distancia

Nacional

\$102.455.332.263

\$2.980.041.376

Universidad de

Magdalena

Departamental

(territorial)

\$97.010.015.860

No le asignaron

recursos

Universidad del

Cauca

Nacional

\$167.376.217.869

\$4.566.326.698

Universidad

Tecnológica de

Pereira

Nacional

\$179.308.146.821

Universidad de

Pamplona

Departamental

(territorial)

\$76.497.069.378

No le asignaron

recursos

Universidad

Surcolombiana

Nacional

\$93.408.588.049

\$3.710.587.301

Universidad

Pedagógica

Nacional

Nacional

\$110.504.198.126

\$3.094.447.138

Universidad de

Caldas

Nacional

\$132.821.644.702

\$4.944.523.310

Universidad

Militar Nueva

Granada

Nacional

\$48.330.786.014

No le asignaron

recursos

Universidad del

Atlántico

(territorial)

\$189.776.210.445

No le asignaron

recursos

Universidad del

Tolima

Departamental

(territorial)

\$87.925.393.058

Universidad de

Córdoba

Nacional

\$137.526.003.527

\$2.351.495.310

Universidad del

Quindío

Departamental

(territorial)

\$98.004.642.973

No le asignaron

recursos

Universidad

Popular del Cesar

Nacional

\$58.901.961.718

\$1.244.124.757

Universidad de los

Llanos

Nacional

\$55.903.050.238

\$1.752.317.307

Universidad

Francisco de Paula

Santander

Departamental

(territorial)

\$71.264.270.887

No le asignaron

recursos

Universidad de la

Amazonía

\$54.416.732.044

\$1.355.944.633

Universidad

Colegio Mayor de

Cundinamarca

Nacional

\$44.333.116.661

\$1.405.359.115

Universidad de

Cundinamarca

Departamental

(territorial)

\$38.167.895.427

No le asignaron

recursos

Universidad

Tecnológica del

Chocó – Diego

Luis Córdoba

Nacional

\$80.296.227.081

\$1.068.862.170

Universidad de

Sucre

Departamental

(territorial)

\$43.645.771.046

No le asignaron

recursos

Universidad de La

Guajira

Departamental

(territorial)

\$52.139.660.357

No le asignaron

recursos

Universidad del

Pacífico

Nacional

\$34.218.898.163

\$605.061.866

Universidad

Internacional del

Americano

Departamental

(territorial)

\$22.959.659.477

No le asignaron

recursos

Universidad

Autónoma

Indígena

Intercultural

Pertenece al

Consejo

Regional

Indígena del

Cauca (CRIC)

\$14.779.833.626

No le asignaron

recursos

105. Una vez constatado el trato diferenciado, la Sala debe preguntarse si la diferencia de trato ¿obedece a una finalidad constitucional importante?

5.1.4. El trato diferenciado que dispensó la medida contemplada en el Anexo acusado a las universidades públicas del orden nacional y, a las de orden territorial, no obedece a una finalidad constitucional importante y, por el contrario, atenta contra la Constitución, así como contra los desarrollos legales y contradice el precedente definido en la sentencia C-346 de 2021

106. En las consideraciones de la presente sentencia quedó dicho que no existe ningún motivo de raigambre constitucional según el cual se justifique que la Nación transfiera recursos para gastos de funcionamiento e inversión a las Universidades Públicas del orden nacional, mientras que a las Universidades Públicas del orden territorial solo les ayude a financiar sus gastos de funcionamiento.

107. En este sentido, le cabe razón al accionante cuando afirma que esta diferenciación no obedece a ninguna razón constitucionalmente importante. Por el contrario, el trato diferenciado desconoce lo establecido en la Constitución en relación con la autonomía universitaria y, al paso, también la jurisprudencia constitucional que de forma enfática y, clara, ha reiterado cómo “la Nación está obligada a financiar los gastos de funcionamiento e inversión de las Universidades Públicas del país, sin importar el orden al que pertenecen”.

108. La medida contemplada en el Anexo demandado al no asignar recursos para financiar los gastos de inversión de las Universidades Públicas del orden territorial implicó que, como lo sostuvo el actor el escrito de demanda, “frente a ese rubro dichas entidades no pueden ejercer la autonomía presupuestal y administrativa que el artículo 69 de la Carta Política les reconoce, en tanto no existe el objeto (recursos) respecto del cual desplegarlas (inversión)”.

109. Es más, ni el Gobierno nacional ni el Legislador desarrollaron motivos para demostrar la importancia constitucional del trato diferenciado. De manera extensa tanto los Ministerios de Educación Nacional y de Hacienda y Crédito Público se restringieron a ofrecer una explicación de orden legal sustentada en su propia interpretación del inciso segundo del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 que, como se verá en lo que sigue, no puede justificarse constitucionalmente. Reza la disposición:

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.

110. El inciso primero de la norma citada es claro cuando definió cómo están configurados los presupuestos de las universidades nacionales y territoriales, a saber, por tres tipos de aportes: i) aquellos provenientes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión; ii) los derivados de los entes territoriales y iii) las rentas propias de cada institución. Como puede verse, los aportes provenientes del presupuesto nacional tienen dos propósitos. De una parte, el funcionamiento y, de otra, la inversión, sin distinguir si se trata de universidades del orden nacional o territorial. Brevemente, el presupuesto nacional debe

destinar a las universidades públicas u oficiales del orden nacional o territorial aportes para funcionamiento y también para inversión.

111. El inciso segundo del artículo 86 dispuso, a su turno, que los aportes que recibirán anualmente las universidades estatales u oficiales –al margen de si se trata de universidades nacionales o territoriales–, serán aquellos “que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993” –se destaca–. Ahora, para fijar el sentido y alcance del inciso segundo del artículo 68 citado, los Ministerios intervinientes y la Vista Fiscal partieron de un entendimiento restrictivo y, en esa medida, descartaron la posibilidad de que la Nación aporte recursos para inversión a las universidades públicas del orden territorial.

112. En defensa de su postura, los Ministerios de Educación Nacional y de Hacienda y Crédito Público argumentaron que el factor o base para determinar estos aportes será el que signifique siempre un incremento en pesos constantes, considerando el presupuesto de rentas y gastos vigente en el año de 1993 a lo que añadieron que, como el Legislador en ese año no incorporó aportes de inversión en el caso de las universidades territoriales, entonces, tratándose de estas universidades no es obligatorio que en el presupuesto se incorporen aportes por ese rubro.

113. Sostuvieron que, de todos modos, por otros conceptos “alternativos” estos gastos estarían cubiertos. Y afirmaron, finalmente que, si estos gastos quedaran fijados en el presupuesto de que trata el Anexo demandado, se estaría desconociendo el principio de reserva de ley, porque, dado su entendimiento del inciso segundo del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 los recursos de funcionamiento no tendría justificación legal con lo que se quebrantaría el principio de reserva de ley en materia presupuestaria.

114. Contrario a lo sostenido por los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional, tanto como a lo afirmado por la Vista Fiscal en su concepto, la Sala considera que del tenor literal del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 se desprende un contenido distinto, en el sentido de que lo que afirma el inciso segundo es que “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”. Vale decir la base no son los

presupuestos de rentas y gastos vigentes en 1993, sino los vigentes desde 1993 en adelante. –se destaca–.

115. Como lo hizo ver el demandante, debido a la transición normativa quizá los gastos de inversión de las universidades del orden territorial no fueron incluidos en la base vigente para el año 1993, esto es, un año después de entrar en vigor la Ley. Carecería, sin embargo, de lógica y de razonabilidad en materia presupuestal que respecto de lo previsto en el inciso segundo del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 se usara un concepto pétreo e inamovible ajeno a este tipo de aspectos.

116. En criterio de la Sala la interpretación constitucional del inciso segundo del artículo 86 es dinámica y, en ese sentido, cobija tanto a los gastos de funcionamiento como a los de inversión, cuya importancia resulta trascendental para la tarea que les ha sido encomendada por Constitución a las universidades del orden nacional y territorial, la cual no difiere en lo sustancial y cuya relevancia no es necesario justificar de manera detallada en un Estado constitucional que, por virtud de lo señalado en sus artículos 1º, 7, 8 –para mencionar solo algunos de los más importantes–, se propuso profundizar en la descentralización territorial, dar impulso a la protección y promoción de la diversidad étnica, natural y cultural de la nación colombiana y garantizar el pluralismo.

117. Hasta este lugar, la Sala constata que no se cumple el primer elemento del juicio intermedio de igualdad, en el sentido de que la medida incorporada en el Anexo acusado no obedece a una finalidad constitucional importante y, por el contrario, desconoce el alcance constitucional, legal y jurisprudencial que se le ha dado al principio de autonomía universitaria, en particular, su aspecto presupuestal, que es requisito indispensable para lograr tal autonomía.

5.1.5. Ante una medida que no es constitucionalmente importante y, por el contrario, atenta contra preceptos constitucionales, legales y jurisprudenciales la pregunta sobre si resulta efectivamente conducente o desproporcionadamente evidente carecen de sentido

118. Líneas atrás quedó claro que la medida contemplada en el Anexo acusado no solo carece de importancia constitucional, sino que atenta contra la Constitución y la ley y desconoce la jurisprudencia. En ese sentido, las demás preguntas a las que da lugar el juicio intermedio de igualdad, relacionadas con la efectiva conducencia de la medida y, su evidente

desproporcionalidad, pierden sentido.

119. Esa circunstancia, permite a la Sala concluir, sin más, que la medida contemplada en el Anexo acusado desconoció el artículo 13 superior, por ser contraria al principio según el cual los sujetos que se encuentran en iguales o similares circunstancias –universidades públicas u oficiales del orden nacional y territorial– deben ser tratados de modo igual o similar, esto es, se les deben financiar a todas las universidades públicas u oficiales, sin excepción, los gastos para funcionamiento y para inversión, pues de ello depende contar con los recursos indispensables para ejercer sus tareas de manera independiente y autónoma, sin restricciones de orden presupuestal que interfieran negativamente en sus labores y mengüen o dejen sin efectos la garantía institucional de la autonomía universitaria.

120. De este modo, lo que resulta acorde con la Constitución, así como con los desarrollos legislativos y, jurisprudenciales, tiene que ver con que el Legislador cumpla de manera cabal las dos reglas claramente resaltadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-346 de 2021: i) “que en el Presupuesto General de la Nación deben apropiarse recursos para gastos de funcionamiento y de inversión de todas las Universidades Públicas” y ii) “que el detalle del gasto para cada una de las 33 Instituciones de Educación Superior Pública del país deberá estar contenido en un Anexo que formará parte del Presupuesto General de la Nación (lo que convierte al anexo en una disposición legal)” –se destaca–.

5.2. La medida incorporada en el Anexo demandado no solo desconoce el principio de igualdad, sino que atenta contra la garantía institucional de la autonomía universitaria que reconoce el ordenamiento tanto a las universidades del orden nacional como territorial

121. En las consideraciones de la presente sentencia se puso énfasis sobre la relevancia que el Constituyente, la legislación y la jurisprudencia de esta Corte le han conferido a la garantía institucional de la autonomía universitaria y a los atributos que de ella se desprenden. Como lo expuso la Corporación en sus primeras sentencias, lo anterior se relaciona, estrechamente, con el papel de la universidad pública como institución social.

122. A la luz de ese papel tan relevante, la Sala debe resaltar que la distinción realizada por el Legislador en el Anexo acusado respecto de la financiación de los gastos de inversión de las universidades oficiales del orden territorial no solo carece de una finalidad constitucional importante, sino que genera el riesgo de hacerlas dependientes presupuestalmente y, de

esta forma, restringirlas en su posibilidad de actuar sin presiones e intromisiones injustificadas.

123. Igualmente, dispensar este trato diferencial contrario a la Constitución, a la ley y a la jurisprudencia puede convertirse en un obstáculo para que las universidades públicas del orden territorial estén en condición de incorporar al tejido social su propia visión en relación con el conocimiento y de materializar el pluralismo y la diversidad que definen a la Nación colombiana. El Estado colombiano se caracteriza por su riqueza étnica, cultural y natural. En tal virtud, la producción de conocimiento no solo resulta indispensable sino imperativa. De ahí la necesidad de que el Estado garantice los recursos para que todas las universidades, al margen de su origen, puedan cumplir con su misión de manera óptima y autónoma.

124. Si esto es importante en relación con las universidades públicas del orden nacional, se torna aún más trascendental tratándose de las universidades oficiales del orden territorial. Las tareas propias del Estado social de derecho se multiplican con cada día que pasa y sería contrario a la Constitución insistir en que su materialización debe provenir únicamente del centro. La territorialización de la Carta Política se ha convertido en una tarea pendiente de desarrollos más profundos y, en ese desafío, las universidades del nivel territorial están llamadas a cumplir objetivos de importancia crucial, principalmente, en momentos en los que el cambio climático comienza a mostrar consecuencias adversas, retadoras, inesperadas y aún desconocidas para la vida humana y la supervivencia de la naturaleza, afectando de manera principal los territorios alejados y con necesidades más apremiantes.

125. En fin, garantizar la autonomía universitaria con todos sus atributos es algo que la Constitución le atribuye al Estado y que cubre tanto a las universidades públicas nacionales, como a las de orden territorial. Asegurar que los gastos de funcionamiento y de inversión serán financiados estatalmente contribuye a que estos organismos autónomos e independientes estén en condición de ofrecer oportunidades de formación profesional a los estudiantes, poner su saber a favor de la investigación científica sin imposiciones o intromisiones inaceptables, provenientes de los poderes públicos; contribuir a la realización intelectual de las colombianas y de los colombianos; salvaguardar, así como promover la diversidad étnica, natural y cultural de la Nación colombiana dentro de los límites trazados por la Constitución, la legislación y la jurisprudencia.

126. En conclusión, la Sala considera que la medida contemplada en el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas”, efectivamente, desconoció el principio de igualdad (artículo 13 superior); la obligación de financiar con recursos estatales los gastos de funcionamiento e inversión de las universidades públicas (artículo 67 constitucional) y la garantía institucional de autonomía universitaria prevista en el artículo 69 de la Carta Política, porque ordenó apropiar recursos para financiar los gastos de inversión de las universidades públicas del orden nacional, pero no lo hizo para las del orden territorial.

127. Si bien como quedó dicho, la Constitución en sus artículos 67 y 69, así como la Ley 30 de 1992 y la sentencia C-346 de 2021 ordenan que el presupuesto nacional incluya los gastos de funcionamiento y de inversión para todas las universidades públicas u oficiales sin excepción, debe tomarse en cuenta un elemento diferenciador que exige adoptar medidas específicas en relación con los montos en que deben ser apropiados los recursos de inversión para las universidades públicas del orden territorial. Se trata de que mientras las universidades públicas territoriales reciben aportes territoriales, esto no sucede con las universidades nacionales.

128. En efecto, como lo reconoció la sentencia C-380 de 2019 mencionada en precedencia, de este aspecto diferenciador no se sigue que el Presupuesto General de la Nación pueda abstenerse de financiar respecto de todas las universidades públicas u oficiales los gastos de funcionamiento e inversión. Sin embargo, sí exige introducir un matiz en relación con los montos a los que debe ascender la contribución estatal respecto de los gastos de inversión, cuando se considera que las universidades territoriales también reciben aportes territoriales, mientras las universidades del orden nacional solo reciben aportes de la Nación. Desde esa perspectiva, podrían justificarse criterios de distinción relativos a los montos, en los siguientes sentidos.

129. Aquellas Universidades del orden territorial que se ubiquen en los lugares más apartados y con mayor necesidad de presencia estatal deben poder recibir un apoyo mayor, incluso si de todas maneras cuentan con recursos alternativos por parte de la entidad territorial que creó esa universidad. Entretanto, aquellas universidades del orden territorial que se encuentran en regiones con mayores recursos y, una presencia estatal más arraigada, deben recibir el apoyo nacional en proporción a sus resultados en acreditación institucional de calidad, número de alumnos, diversidad de programas de pregrado, maestrías y

doctorados, y mejores estándares de calidad en docencia, así como en el impacto y pertinencia de la investigación científica, de modo concordante con la realización de los postulados propios del Estado social de derecho, entre los cuales el derecho a la educación como factor de integración social juega un papel fundamental. De cualquier forma, es de advertir que el monto en que se fijan los recursos de inversión no puede conducir a la pérdida de autonomía universitaria ni presupuestal, en los términos que se dejaron definidos en la sentencia C-346 de 2021 y que se reiterarán en esta decisión.

130. A propósito de este aspecto, en la parte resolutive de la presente providencia, la Sala exhortará al Congreso de la República para que no reincida en desconocer lo definido por la Corte Constitucional en la sentencia C-346 de 2021 y, reiterado en la presente sentencia, en el sentido de que i) “en el Presupuesto General de la Nación deben apropiarse recursos para gastos de funcionamiento y de inversión de todas las Universidades Públicas” y ii) “el detalle del gasto para cada una de las 33 Instituciones de Educación Superior Pública del país deberá estar contenido en un anexo que formará parte del Presupuesto General de la Nación”.

5.4. La Sala adoptará una decisión de inconstitucionalidad diferida o de constitucionalidad temporal

131. Por último, hay un punto que recordó la intervención de la Universidad de Antioquia, vale decir, que declarar la inexequibilidad del Anexo demandado “crearía un vacío más gravoso para las universidades públicas y desconocería la vocación del análisis de constitucionalidad realizado mediante la Sentencia C-346 de 2021, frente a la necesidad de determinar en la Ley anual de presupuesto de forma diferenciada los recursos por gastos de funcionamiento de los gastos por inversión, respetando la autonomía universitaria pero reconociendo así mismo, la necesidad de un financiamiento por parte de la Nación en el presupuesto anual”.

132. Esta Corte ha reiterado que “una sentencia de inconstitucionalidad diferida, o de constitucionalidad temporal, es aquella por medio de la cual el juez constitucional constata que la ley sometida a control es inconstitucional, pero decide no retirarla inmediatamente del ordenamiento, por la sencilla razón de que la expulsión automática de la disposición ocasionaría “una situación peor, desde el punto de vista de los principios y valores constitucionales”, por lo cual el Tribunal Constitucional establece “un plazo prudencial para

que el Legislador corrija la inconstitucionalidad que ha sido constatada”.

133. Teniendo en cuenta que, como lo advirtió la Universidad de Antioquia, retirar el Anexo acusado del ordenamiento jurídico tendrá consecuencias negativas, en la medida en que genera un vacío normativo que, en lugar de proteger los preceptos constitucionales, podría llevar a su claro desconocimiento, la Corte declarará la inexecuibilidad diferida del Anexo acusado, y ordenará la inclusión para el año 2025 y vigencias siguientes de los rubros para gastos de inversión de las Universidades que fueron creadas por una autoridad distinta al Congreso de la República, acorde con los criterios diferenciadores mencionados en la presente sentencia.

VII. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR la inexecuibilidad diferida hasta el 31 de diciembre de 2023 del último inciso del primer párrafo del artículo 77 de la Ley 2276 de 2022 y ORDENAR la inclusión en el Presupuesto Nacional para el año 2025 y, vigencias siguientes, de los rubros para gastos de inversión de las Universidades que fueron creadas por una autoridad distinta al Congreso de la República, acorde con los criterios mencionados en la presente sentencia.

SEGUNDO.- EXHORTAR al Congreso de la República para que no reincida en desconocer lo definido por la Corte Constitucional en la sentencia C-346 de 2021 y, reiterado en la presente sentencia, en el sentido de que i) “en el Presupuesto General de la Nación deben apropiarse recursos para gastos de funcionamiento y de inversión de todas las Universidades Públicas” y ii) “el detalle del gasto para cada una de las 33 Instituciones de Educación Superior Pública del país deberá estar contenido en un anexo que formará parte del Presupuesto General de la Nación”.

Notifíquese, comuníquese, publíquese.

DIANA FAJARDO RIVERA

Presidenta

Ausente con excusa

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con salvamento de voto

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

Con salvamento de voto

PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Expediente D-15.271

M.S. Cristina Pardo Schlesinger