

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL 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. 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:

(...)

ARTÍCULO 77. CREACIÓN SECCIÓN PRESUPUESTAL ENTES AUTÓNOMOS UNIVERSITARIOS ESTATALES - UNIVERSIDADES PÚBLICAS. En cumplimiento de la sentencia C-346 de 2021 proferida por la Corte Constitucional, las apropiaciones presupuestales se asignan en la sección presupuestal 2257 denominada “Entes autónomos universitarios estatales - Universidades Públicas”, en la cual se incorporan los montos totales de gastos de funcionamiento e inversión que la Nación transfiere a cada uno de estos entes autónomos. El gasto de funcionamiento e inversión de cada universidad está contenido en el anexo que forma parte de la presente ley.

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 Apropiaciones 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 instituciones¹. 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

¹ A la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN) y a la Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles de Educación Superior (ACREES), así como a las universidades Nacional de Colombia, de Antioquia, del Valle, Industrial de Santander, Distrital Francisco José de Caldas, Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Pedagógica Nacional, del Cauca, Tecnológica del Chocó, Popular del Cesar, Tecnológica de Pereira, de Caldas, de Córdoba, Surcolombiana, de la Amazonía, de los Llanos, del Pacífico, de Cartagena, del Magdalena, de Nariño, de Pamplona, del Atlántico, del Quindío Francisco de Paula Santander, de Cundinamarca y al Colegio Mayor de Cundinamarca, de la Guajira, Internacional del Trópico Americano, Autónoma Indígena Intercultural, a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia–, al Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo –CAJAR–.

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. 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”², así como la igualdad “entendida como que todas tienen derecho a recibir recursos por parte de la Nación para sus gastos”³.

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”⁴.

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”⁵ 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

² Cfr. Escrito de demanda, visible en el expediente digital.

³ Cfr. Escrito de demanda, visible en el expediente digital.

⁴ Cfr. Escrito de demanda, visible en el expediente digital.

⁵ Cfr. Escrito de demanda, visible en el expediente digital.

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”⁶. 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”⁷.

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”⁸. 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”⁹.

13. Subrayó que ese requerimiento fue puesto de presente por la Corte Constitucional en la sentencia C-346 de 2021¹⁰ 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”¹¹. 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)”¹².

⁶ Cfr. Escrito de demanda, visible en el expediente digital.

⁷ “Artículo 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. // Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacionales y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993. // Parágrafo. En todo caso la Nación y las entidades territoriales podrán realizar de manera excepcional frente a situaciones específicas que lo requieran, aportes adicionales que se destinen para el financiamiento de infraestructura de universidades públicas, los cuales no harán parte de la base presupuestal para el cálculo de los aportes señalados en el presente artículo”. Cfr. Escrito de demanda, visible en el expediente digital.

⁸ El accionante puso como ejemplo la sentencia C-926 de 2005. MP. Jaime Córdoba Triviño: “[c]onforme a lo contemplado en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 los presupuestos de las universidades públicas –que pueden ser nacionales o territoriales– están constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propios de cada institución. No obstante, a pesar de recibir dineros públicos, su presupuesto es independiente del presupuesto nacional o del de las entidades territoriales. Ello es una consecuencia directa de la autonomía universitaria garantizada en la Carta Política. El mismo artículo 86 previó una fórmula para lograr que dichos aportes mantengan su valor constante”. Manifestó, que lo anterior fue reiterado en la sentencia C-127 de 2019, que estudió una demanda de inconstitucionalidad contra la Sección 2201 (parcial) del artículo 3° de la Ley 1815 de 2016 por la presunta vulneración del artículo 69 de la Constitución (autonomía universitaria), en la cual sostuvo: “[d]e manera especial, los artículos 57, 65, 69, y 84 al 87 de la Ley de Educación 30 de 1992 regulan los aspectos relacionados con la elaboración, aprobación y manejo del presupuesto de las universidades públicas determinando, entre otros aspectos, los aportes y rentas que constituyen los presupuestos de las universidades, incluyendo los del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión. // El artículo 86 de la citada Ley 30 de 1992 establece que los presupuestos de las universidades públicas pueden ser nacionales o territoriales, están constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propios de cada institución”. Manifestó que “la sentencia C-380 de 2019, que aceptó las objeciones presidenciales contra el proyecto de ley que transformaba a la Universidad de La Guajira en una Universidad oficial del orden nacional, es aún más precisa al respecto. De su lectura se desprende que las Instituciones de Educación Pública tienen derecho a recibir financiación de: (i) la Nación para gastos de funcionamiento e inversión, sin importar el orden al que pertenezcan; y (ii) las entidades territoriales “si se trata de universidades del orden departamental, distrital o municipal”:

⁹ Cfr. Escrito de demanda, visible en el expediente digital.

¹⁰ MP. Cristina Pardo Schlesinger. El actor insistió en que el pronunciamiento traído a colación “fijó las reglas de apropiación de recursos de las Instituciones de Educación Superior Pública en el Presupuesto General de la Nación”, así –se mantienen las subrayas en el texto citado–: “159. En síntesis, para la apropiación de los recursos que la Nación destina a las universidades oficiales en la ley anual de presupuesto, el Legislador deberá aplicar analógicamente los artículos 11 (literal b) y 36 del EOP. Por ello, 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. 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. Cfr. Corte Constitucional. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

¹¹ Cfr. Escrito de demanda, visible en el expediente digital.

¹² Cfr. Escrito de demanda, visible en el expediente digital.

14. Según el accionante, si esta última regla se interpreta a la luz de la Constitución, específicamente, desde los mandatos contemplados en los artículos 13 y 67 superiores, entonces resulta forzoso entender “que el detalle del gasto implica precisar cuántos recursos para funcionamiento e inversión se le darán a cada una de las 33 Universidades oficiales del país en aras de garantizar el mandato constitucional que tiene la Nación de participar en la financiación de los servicios educativos estatales sin distinción ni discriminación alguna”¹³.

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”¹⁴. 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”¹⁵.

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”¹⁶.

¹³ Cfr. Escrito de demanda, visible en el expediente digital.

¹⁴ Cfr. Escrito de demanda, visible en el expediente digital.

¹⁵ Cfr. Escrito de demanda, visible en el expediente digital.

¹⁶ Cfr. Escrito de demanda, visible en el expediente digital.

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”¹⁷. 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 1992¹⁸. 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”¹⁹.

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”²⁰. Puso énfasis en que esta facultad fue reconocida en el artículo 57 de la Ley 30 de 1992²¹, 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 privado²².

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”²³. 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”²⁴, tal circunstancia implica que “frente a ese rubro dichas entidades no pueden ejercer la autonomía

¹⁷ “Artículo 69. Se garantiza la autonomía universitaria. Las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley. La ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado. El Estado fortalecerá la investigación científica en las universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo. El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior”. Cfr. Escrito de demanda, visible en el expediente digital.

¹⁸ Entre los derechos y facultades que la referida ley le confirió a las Universidades se encuentra “la de darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, seleccionar sus profesores, admitir a sus estudiantes, arbitrar y ejecutar sus recursos y elaborar y manejar su presupuesto. La autonomía universitaria ha sido entendida desde una dimensión positiva y desde una dimensión negativa. Para efectos de la presente demanda es preciso detenerse solo en la primera. Desde esa perspectiva, la autonomía universitaria ha sido considerada una garantía institucional que marca un límite a la actividad estatal en relación con las Instituciones de Educación Superior”. Cfr. Escrito de demanda, visible en el expediente digital.

¹⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-337 de 1996. MP. Hernando Herrera Vergara y C-704 de 2010. MP. María Victoria Calle Correa.

²⁰ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-192 de 1995. MP. Alejandro Martínez Caballero. Reiterada en la sentencia C-127 de 2019. MP. Alberto Rojas Ríos. Cfr. Escrito de demanda, visible en el expediente digital.

²¹ “Artículo 57. Las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo. Los entes universitarios autónomos tendrán las siguientes características: Personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden”. Cfr. Escrito de demanda, visible en el expediente digital.

²² A su turno, resaltó que la autonomía administrativa que se les reconoce a las instituciones de educación superior pública se relaciona con la facultad que estas tienen de dictar “sus propios estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas y seleccionar a sus profesores”, para mencionar algunas de las más importantes. Se vincula, igualmente, con la facultad de elaborar y manejar su presupuesto propio. En ese sentido, el demandante recalzó que en estos aspectos existía una equivalencia entre las universidades del orden nacional y las del orden territorial. No obstante, acentuó que “la asignación de recursos realizada por el Legislador en el ‘Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas’, incorporado en el artículo 77 de la ley 2276 de 2022” no respetó esa garantía constitucional. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-926 de 2005. MP. Jaime Córdoba Triviño. Cfr. Escrito de demanda, visible en el expediente digital.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

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)”²⁵.

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”²⁶. Con fundamento en los dos cargos formulados, solicitó a la Corte declarar inexecutable el “Anexo Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas”.

IV. INTERVENCIONES

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 demandante²⁷.

ii. 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 general²⁸, los argumentos desarrollados por el accionante²⁹.

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ En una segunda parte, el escrito de intervención se dedicó a mostrar los motivos por los cuales “el parágrafo del artículo 77 de la Ley 2276 de 2022 produce una violación que afecta los fundamentos constitucionales y los intereses económicos de la UAIIN-CRIC”. Finalmente, sostuvo que como “los efectos de la sentencia que desatará el nudo del problema planteado en esta acción incidirán, en gran medida, sobre los propósitos institucionales de la UAIINCRIC” por tal razón no era “descabellado que el Juez Constitucional, al momento de fallar, [tuviera] en consideración la especialidad de la universidad, y [ampliara] su decisión de fondo para proteger los intereses institucionales de la UAIIN-CRIC”. Cfr. Intervención de la Universidad Regional Indígena del Cauca, visible en el expediente digital.

²⁸ Para la institución de educación superior interviniente las universidades públicas u oficiales son todas aquellas respecto de las cuales “su financiación –de inversión y funcionamiento– corre a cargo de la Nación, en tanto están dentro de la estructura del Estado, en atención a un claro compromiso social de reducir la brecha económica del acceso a la educación pública superior”. Esto no significa cosa distinta a la necesidad imperiosa de cumplir con un deber que ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional al precisar que “el Legislador tiene la obligación de incluir en la Ley Anual de Presupuesto el gasto global de las universidades estatales u oficiales, el cual incluye la totalidad de los rubros de inversión y funcionamiento” (Corte Constitucional. Sentencia C-220 de 1997. MP. Fabio Morón Díaz). Por eso, no existe motivo que justifique el trato diferenciado en relación con los recursos de inversión. Cfr. Intervención del Ministerio de Educación Nacional, visible en el expediente digital.

²⁹ En lo atinente al derecho a la igualdad precisó que “este no tiene un destinatario específico, luego, se refiere a la universalidad de personas, entre ellas, las jurídicas”. De igual modo, sostuvo que el artículo 13 incorporó dos acepciones sobre el concepto de igualdad formal. Primero, la igualdad ante la ley; segundo, la supresión de privilegios. En relación con la igualdad material indicó que hacía referencia, por su parte, “a los elementos de la marginación histórica o sistemática”. Adicionalmente, con respecto al artículo 67 añadió que esta norma se incorporó en el ordenamiento constitucional en dos sentidos. De un lado, como derecho y, de otro, como servicio público. En su criterio, esto implica, en todo caso, que con el fin de asegurar la materialización del derecho y del servicio a la educación pública superior, la Nación deberá concurrir a su financiación. Preciso que este mandato constitucional fue desarrollado por el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 según el cual la totalidad de universidades públicas –sin importar el nivel al que pertenezcan, ni al tipo de gasto–, deben poder contar con aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión. Cfr. Intervención de la Universidad de Cundinamarca, visible en el expediente digital.

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”³⁰.

iii. 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 normatividad³¹.

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”³². 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”³³. A continuación, se refirió a varios pronunciamientos de la Corte Constitucional que en su criterio aclaran el punto³⁴.

³⁰ Cfr. Intervención de la Universidad de Cundinamarca, visible en el expediente digital.

³¹ A juicio del mencionado Ministerio, esta normatividad no desconoce y tampoco trasgrede la autonomía universitaria, ni el principio constitucional de igualdad. En sustento de su afirmación analizó, primero, el principio de reserva de Ley en materia presupuestal, particularmente, “lo relacionado con la existencia de un título presupuestal que habilite la inclusión de una partida”. En segundo término, se pronunció sobre “cómo el título presupuestal ‘ley anterior’ se [traducía] en la elaboración de una sección presupuestal y un anexo que atienda los mandatos de la Ley 30 de 1992, entendiendo que las reglas derivadas de esta norma se aplican de manera uniforme para instituciones nacionales y territoriales. También abordó el aspecto relacionado con la manera cómo el principio de universalidad presupuestal requiere que estén todos los gastos y las entidades que ejecutan, pero ello no implica que todas las entidades deban tener siempre asignaciones. De otra parte, analizó la financiación de las universidades públicas en la actualidad y, por último, se propuso mostrar la evidencia al respecto de que no era cierto que las universidades no tuvieran asignación para la inversión, toda vez que no toda inversión proviene de lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992. Cfr. Intervención del Ministerio de Educación Nacional, visible en el expediente digital.

³² Ibid.

³³ El Ministerio de Educación Nacional resaltó en su intervención que, de acuerdo con el principio de legalidad presupuestal, no podría realizarse gasto público alguno que previamente no hubiere sido decretado por el Congreso de la República o por las Asambleas Departamentales o Concejos Distritales o Municipales –inciso 2º del artículo 345 Constitución Política–. En su criterio, el alcance de esta disposición constitucional apunta a que “solo las autorizaciones contenidas en el Presupuesto permiten realizar gastos públicos; no obstante, [sería] un error concluir que se trata de una autorización directa para incluir cualquier apropiación, toda vez que se debe contar con un ‘título’ presupuestal o de gasto que habilite la inclusión de un gasto dentro del presupuesto anual”. Cfr. Intervención del Ministerio de Educación Nacional, visible en el expediente digital.

³⁴ Al respecto, añadió que los “títulos presupuestales [estaban] consagrados en el artículo 346 de la Constitución Política, según el cual: ‘... [e]n la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo’ –subrayas y negrillas añadidas por la autoridad interviniente–. // Sobre el significado del principio de reserva de ley en materia de gasto público, señaló que este tenía una doble connotación. Por un lado, “que no se puede gastar sino lo que está en el presupuesto” y, por el otro, “que lo que está en el presupuesto debe tener origen en un título previo, como la ley”. En relación con estas acepciones, recordó que la Corte Constitucional en la sentencia C-442 de 2001. MP. Maraco Gerardo Monroy Cabra precisó: ...Las normas contenidas en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, relativas al presupuesto, consagran el principio de legalidad del gasto según el cual ‘corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático’. Este principio, como lo ha puesto de presente la jurisprudencia de esta Corporación, opera en dos momentos distintos del proceso presupuestal: uno primero, al elaborarse la ley anual, cuando sólo deben incorporarse en el proyecto respectivo aquellas erogaciones previamente decretadas por la ley. Posteriormente, en la etapa de ejecución del presupuesto, el principio de legalidad indica además que para que los gastos puedan ser efectivamente realizados, las correspondientes partidas deben haber sido aprobadas por el Congreso al expedir la ley anual de presupuesto –subrayas y negrillas añadidas por la autoridad interviniente–. Igualmente indicó que este pronunciamiento fue reiterado por la Corte Constitucional en la sentencia C- 346 de 2021. MP. Cristina Prado Schlesinger así: ...140. Ahora bien, en cumplimiento del artículo 346 constitucional, 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 –subrayas y negrillas añadidas por la autoridad interviniente–. A lo anterior añadió el siguiente párrafo de la referida sentencia en los siguientes términos: ...147. En segundo lugar, es importante destacar que la exigencia jurisprudencial relativa a que los recursos que la Nación destine para el financiamiento de las universidades públicas no sean apropiados dentro del presupuesto del MEN u otra

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 2021³⁵, 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”³⁶. 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”³⁷.

29. Añadió que el accionante lo que reclamó fue incluir “para cualquier universidad pública, nacional o territorial, apropiaciones de todo tipo (inversión y funcionamiento)”³⁸ 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”³⁹. 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 adicionales⁴⁰.

entidad también permite, además, la realización del principio democrático. En efecto, los artículos 345 y 346 de la Constitución reconocen el principio de legalidad del gasto, en virtud del cual ‘corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático’. De acuerdo con la jurisprudencia, este principio opera en dos momentos diferentes: 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). Cfr. Intervención del Ministerio de Educación Nacional, visible en el expediente digital.

³⁵ MP. Cristina Pardo Schlesinger.

³⁶ Cfr. Intervención del Ministerio de Educación Nacional, visible en el expediente digital.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ A propósito de lo dicho, subrayó que en consonancia con lo dispuesto particularmente por la Ley 30 de 1992 “por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”: “(...) Artículo 86. Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por aportes del presupuesto Nacional para funcionamiento e inversión, por los aportes de los entes territoriales, por los recursos y rentas propias de cada institución. Las universidades estatales u oficiales recibirán anualmente aportes de los presupuestos nacional y de las entidades territoriales, que signifiquen siempre un incremento en pesos constantes, tomando como base los presupuestos de rentas y gastos, vigentes a partir de 1993. La autoridad interviniente insistió en que a partir de la lectura de la norma citada podía concluirse que la disposición prevé de modo taxativo que las “Universidades recibirán aportes del presupuesto nacional ‘tomando como base’ los presupuestos de rentas y gastos vigentes a partir de 1993, pero como el registro sine qua non que permitía valorar este aporte estatal consistía en que la Universidad recibiera recursos durante la precisa vigencia fiscal de 1993, y en la época los entes universitarios territoriales no recibían recursos de inversión de la nación teniendo en cuenta esta fuente presupuestal. En otras palabras, como no había recursos de inversión territorial, estos no [podían] hacer parte de la base de reparto. A renglón seguido, transcribió el contenido del artículo 87 de la Ley 30 de 1992 a cuyo tenor: A partir del sexto año de la vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional incrementará sus aportes para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del Producto Interno Bruto. Este incremento se efectuará en conformidad con los objetivos previstos para el Sistema de Universidades estatales u oficiales y en razón al mejoramiento de la calidad de las instituciones que lo integran. Cfr. Intervención del Ministerio de Educación Nacional, visible en el expediente digital.

⁴⁰ Sostuvo, además, que, tal circunstancia quedó registrada “en el mensaje presidencial que acompañó el proyecto de ley ahora objeto de demanda” así –subrayas, cursivas y negrillas añadidas por la autoridad interviniente–: ...En cumplimiento de la Sentencia de la Corte Constitucional C-346 de 2021 la programación presupuestal 2023 evidencia los aportes de la Nación a las Universidades Públicas, en forma global, tanto en funcionamiento como en inversión, en una sección independiente. Así, en atención a lo dispuesto por la Corte Constitucional, se creó la sección presupuestal 2257 Entes Autónomos Universitarios Estatales - Universidades Públicas; donde se incorporan 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. // (...) // En particular, los aportes de la Nación incluidos en este proyecto de Ley corresponden a una transferencia corriente y el anexo de este proyecto presenta 9 en forma global las partidas de funcionamiento e inversión para cada universidad detallado por fuente de Ley. Las normas que ordenan al Gobierno nacional realizar aportes para el funcionamiento e inversión de las universidades públicas del orden nacional y territorial son: // a) Artículo 86 de la Ley 30 de 1992, de acuerdo con el cual, las universidades estatales deben recibir anualmente aportes del PGN, equivalentes al presupuesto asignado en 1993, actualizado cada año con base en el IPC para mantener su valor en pesos constantes; // b) Artículo 87 de la Ley 30 de 1992, la norma ordena al gobierno nacional realizar a las universidades estatales aportes del PGN sujetos al crecimiento de la economía, y otorgados en función del mejoramiento de su calidad y según

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 presupuestal⁴¹. 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”⁴².

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”⁴³, acorde con el cual “el presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia fiscal respectiva”⁴⁴.

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

sus resultados en materia de formación, investigación, bienestar y extensión; // c) Artículo 1 de la Ley 2019 de 2020, que ordena al gobierno nacional transferir a las Universidades Públicas el monto total del descuento del costo de la matrícula realizado por cada una de ellas. Cfr. Intervención del Ministerio de Educación Nacional, visible en el expediente digital.

⁴¹ Sobre el aspecto relacionado con el principio de universalidad, así como con el atinente a la autorización del gasto prevista en la Ley 30 de 1992, el Ministerio de Educación Nacional puntualizó que en el escrito de demanda se tomaron algunos apartes de la sentencia C-346 de 2021 con el fin de concluir que de ahí podría seguirse la “obligación del gobierno nacional de incluir partidas de inversión para todas las universidades públicas del orden territorial”, así como para destacar que esto obligaría de manera automática a incluir necesariamente “estos rubros en todos los casos”. Al respecto, la autoridad interviniente consideró indispensable advertir sobre varios aspectos. Primero, que la sentencia C-346 de 2021 se abstuvo de analizar la “cuantificación de las partidas” y tampoco se pronunció sobre “qué tipo de apropiaciones debía realizar el gobierno nacional”. Precisó que en la oportunidad traída a colación la Corte se restringió a examinar “si la inclusión de las partidas en favor de las universidades públicas –las que fueren– debían canalizarse a través del Ministerio de Educación o debían ser incluidas en una sección presupuestal aparte”. Agregó que la decisión adoptada es conocida y fue acatada por el Gobierno nacional. Segundo, se pasó por alto que “precisamente el título presupuestal (Ley 30 de 1992) tenía que incluir como autorización del gasto la totalidad del universo de los gastos que eventualmente serían incluidos dentro de la ‘base presupuestal’ a 1993”. Sin embargo, advirtió que esto no implicaba que “en todos los casos se destinarían ambos recursos”. Sobre este aspecto, señaló cómo en algunas circunstancias la base estaría integrada por recursos de inversión y de funcionamiento y, en otras, solo estaría conformada por recursos de funcionamiento y, por ese motivo, resultaba indispensable “autorizar los dos eventos para proceder a su inclusión en el presupuesto cuando fuere el caso (a maiori ad minus)”. Cfr. Intervención del Ministerio de Educación Nacional, visible en el expediente digital.

⁴² Cfr. Intervención del Ministerio de Educación Nacional, visible en el expediente digital.

⁴³ Compilado en el Decreto 111 de 1996.

⁴⁴ El Ministerio de Educación Nacional especificó en su intervención que acorde con el entendimiento que el accionante le dio a la norma resultó una lectura equivocada en tanto de su contenido no podía derivarse “que todas las entidades públicas deben tener apropiaciones”. Para la autoridad interviniente “el verdadero sentido de este principio está contenido en el citado artículo cuando afirma “en consecuencia ninguna autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto”. Sobre el punto indicó que, no por el hecho de que todas las universidades se hallen contempladas en el Presupuesto General de la Nación, quiere decir “que se les apropien partidas en todos los tipos de gasto que pueden existir en dicho presupuesto”. Para la autoridad interviniente lo que esto significa es, más bien, que todos sus gastos deben estar supeditados al principio de legalidad y que este principio aplica para las universidades públicas nacionales y las de orden territorial. Incluso anotó que algunas universidades de orden nacional no fueron “objeto de apropiación para gastos de inversión (no tienen recursos base)”. Mencionó como ejemplos la Universidad Militar Nueva Granada (Unidad Ejecutora 225717) y la Universidad Autónoma Indígena (Unidad Ejecutora 225734). En criterio de la autoridad interviniente, lo dicho permite desvirtuar “un sesgo y comprueba la aplicación de la regla objetiva establecida por la ley”. Cfr. Intervención del Ministerio de Educación Nacional, visible en el expediente digital.

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 rendimientos⁴⁵. 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)”⁴⁶. 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”⁴⁷. Finalmente,

⁴⁵ Agregó que según lo dispuesto por el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, las 34 universidades públicas del orden nacional, departamental y municipal reciben aportes de la Nación anualmente consistentes en recursos para su funcionamiento que “corresponden a las llamadas asignaciones históricas”. Añadió que la Nación “gestiona las transferencias de estos recursos a cada universidad, conforme a la apropiación disponible asignada desde el PGN al comienzo de cada vigencia fiscal”. Así, teniendo como fundamento lo dispuesto en el artículo 86, “los recursos asignados a cada universidad equivalen al valor transferido en el año inmediatamente anterior, indexado de acuerdo con el Índice de Precios al Consumidor (IPC) certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)”. A propósito de lo expuesto, la autoridad interviniente consideró relevante resaltar que “en algunas vigencias la Nación ha realizado aportes adicionales de recursos que han permitido fortalecer la base presupuestal de las universidades públicas”. Para ilustrar su aserto trajo a colación “los recursos dispuestos entre 2010 y 2012 para ampliación de cobertura; recursos adicionales asignados en 2013, 2017 y 2018; así como los puntos porcentuales adicionales al IPC distribuidos entre 2019 y 2022 (3,5 puntos porcentuales en 2019; 4,0 puntos porcentuales en 2020; 4,5 puntos porcentuales en 2021 y 4,65 puntos porcentuales en 2022). En 2022 la asignación por concepto de artículo 86 para funcionamiento incluídos los 4,65 puntos porcentuales adicionales para fortalecimiento de la base presupuestal ascendieron a \$4,19 billones”. Adicionalmente, anexó una tabla en la que puede observarse la evolución de los recursos que han constituido la base presupuestal de las universidades públicas. A lo anterior agregó que con fundamento en lo previsto en el artículo 86 aludido “anualmente quince universidades públicas del orden nacional reciben recursos para inversión”. Especificó que la “partida apropiada para cada una de ellas se asigna directamente mediante el Decreto de Liquidación del PGN y, como en el caso de los recursos de funcionamiento, la asignación anual a cada universidad es calculada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) con base en la transferencia realizada el año anterior indexada con el IPC. De acuerdo con las cifras de la tabla anterior, la asignación por este concepto en 2022 fue de \$95.336 millones”. Cfr. Intervención del Ministerio de Educación Nacional, visible en el expediente digital.

⁴⁶ Precisó que en el año 2015 “se definió la metodología de distribución utilizada actualmente que está basada en la medición de indicadores de resultado que valoran el progreso que registran las universidades públicas a través de indicadores de resultado definidos en el marco de tres dimensiones: 1) acceso y permanencia, 2) calidad y 3) logro. En 2022 estos recursos ascendieron a \$149.336 millones. Como se indicó anteriormente, hasta el año 2022 los aportes de la Nación a las universidades públicas, realizados en función de los artículos 86 y 87 de Ley 30 de 1992, venían siendo apropiados en el presupuesto del MEN, entidad que se encargaba de hacer las correspondientes transferencias. A partir de 2023 las universidades públicas tienen sección presupuestal independiente en el PGN, con una unidad ejecutora por cada universidad, donde serán dispuestas las apropiaciones correspondientes a los recursos ordinarios de Ley 30 de 1992”. Cfr. Intervención del Ministerio de Educación Nacional, visible en el expediente digital.

⁴⁷ Sobre este particular, sostuvo que tales recursos “son asignados mediante el Presupuesto General de la Nación, y detallados en el respectivo anexo de la sección presupuestal”. A lo anterior agregó que igualmente a partir del año 2009 “se asignan recursos de funcionamiento como apoyo por el descuento que las leyes 403 de 1997 y 815 de 2003 les otorgan a los estudiantes por concepto de votaciones, recursos que hasta el año 2020 se asignaban únicamente a las universidades públicas y de forma proporcional teniendo en cuenta el monto de los recursos apropiados y el valor de los descuentos realizados”. Además, indicó que desde la vigencia 2021 con el propósito de cumplir con la Ley 2019 de 2020 “se reconoce la devolución de 100% de los descuentos por votación. Estos recursos son específicamente asignados mediante el Presupuesto General de la Nación, y detallados en el respectivo anexo de la sección presupuestal”. De igual manera informó que desde el año 2015 “se transfieren a las universidades públicas recursos de inversión provenientes de la Ley 1697 de 2013, ‘Por la cual se crea la Estampilla Pro-Universidad Nacional de Colombia y demás universidades estatales’”. Puntualizó que estos recursos tenían una destinación específica, esto es, debían dedicarse a construir, adecuar y modernizar “infraestructura universitaria y a los estudios y diseños requeridos para esta finalidad”. También a dotar, modernizar tecnológicamente y a apoyar la investigación, tanto como a materializar “programas de bienestar estudiantil, subsidios estudiantiles y el desarrollo de nuevos campus universitarios de las universidades estatales del país”. Indicó que a lo anterior se agregaba lo dispuesto en el artículo 142 de la Ley 1819 de 2016, esto es, los recursos destinados “a las instituciones de educación superior públicas, incluídas las universidades públicas, sobre la base de los excedentes de las entidades Cooperativas tras ejercicio

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 Nacional⁴⁸.

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

iv. 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 acusada⁴⁹. 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 2021⁵⁰. 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 “diferió los efectos de su decisión para que la creación de una sección independiente en la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropriaciones 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 Apropriaciones 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

de tributación”. Precisó que estos “recursos son específicamente asignados mediante el Presupuesto General de la Nación, y detallados en el respectivo anexo de la sección presupuestal”. Cfr. Intervención del Ministerio de Educación Nacional, visible en el expediente digital.

⁴⁸ El Ministerio resaltó que esto se ha materializado “por fuera de los recursos ‘base’ de la Ley 30 de 1992”. Sobre este extremo, indicó que a partir de lo dispuesto en los artículos 183 de la Ley 1955 de 2019 y 124 de la Ley 2294 de 2023 “se establecen proyectos de inversión en el Ministerio de Educación Nacional para que destine recursos adicionales a todas las universidades públicas, incluyendo las territoriales”. Destacó que esta posibilidad fue examinada por la Corte Constitucional que, mediante la sentencia C-315 de 2021 declaró ajustada a la Carta Política “la existencia de los recursos distintos a la ‘base’ con lo cual se desvirtúa la pretensión del demandante de incluir todo tipo de transferencia dentro de la Ley 30 de 1992, dándole además el carácter extensivo que ya se ha controvertido anteriormente”.

⁴⁹ Luego de exponer las normas y los argumentos de la demanda, efectuó un recuento de las normas que dieron lugar al anexo bajo examen. Posteriormente, indicó las disposiciones que para la vigencia fiscal 2022 sustentaban la participación de la Nación en el financiamiento de los gastos de inversión de las Universidades Públicas. Por último, expuso los motivos de hecho y de derecho que le permitieron solicitar la exequibilidad de las normas acusadas. Cfr. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, visible en el expediente digital.

⁵⁰ MP. Cristina Pardo Schlesinger. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público precisó que en aquella ocasión la Corporación analizó la Sección 2201 del artículo 2 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 1 de enero al 31 de diciembre de 2021”. Puntualizó que el análisis lo llevó a cabo la Corporación con el objeto de determinar si “se vulneraba el principio de autonomía de las Universidades oficiales por incorporar los recursos para su financiamiento en la sección presupuestal del Ministerio de Educación Nacional y expresó que sobre este tema la Corte adoptó la siguiente determinación: 144. Al respecto la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el Legislador desconoce la autonomía que la Constitución confirió a las universidades públicas cuando las sujeta a la tutela administrativa o presupuestal de las ramas del poder público, específicamente del poder Ejecutivo. Esto, por cuanto el respeto por el ejercicio de la autonomía administrativa y presupuestal impide que las universidades públicas estén vinculadas a alguna de las ramas del poder público o a una entidad estatal. Este imperativo evita que, ‘por vía de la asignación de recursos, los órganos políticos pu[edan] afectar la autonomía de las universidades’ y, además, asegura que ‘no haya cabida para las interferencias de [dicho] poder en [...] el manejo administrativo o financiero de los entes educativos’. La única excepción a esta regla general es la vinculación de las universidades públicas al MEN ‘en cuanto se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo’. Con todo, es claro que, para alcanzar este fin, no necesario (sic) que los aportes de la Nación a las universidades públicas estén incluidos en el presupuesto del MEN. (...) // 157. La Corte encuentra que solo existe una opción normativa que es compatible con estas exigencias constitucionales y que preserva el carácter técnico de la ley anual de presupuesto. Esta consiste en que el detalle sobre los gastos de funcionamiento y los gastos de inversión de cada universidad oficial esté previsto en un anexo que deberá acompañar la presentación del proyecto de presupuesto al Congreso de la República, el cual formará parte de la ley de apropiaciones. De forma general, dicho anexo podrá ser similar a los anexos a los que se refieren los artículos 41 (inciso 3) y 53 del EOP. (...) // 159. En síntesis, para la apropiación de los recursos que la Nación destina a las universidades oficiales en la ley anual de presupuesto, el Legislador deberá aplicar analógicamente los artículos 11 (literal b) y 36 del EOP. Por ello, 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. 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.

los que corresponden a las universidades oficiales en virtud de la Ley 30 de 1992 y demás normas vigentes”⁵¹. 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 –negritas 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

⁵¹ Acerca de las disposiciones normativas orientadas a sustentar la participación de la Nación en el financiamiento de gastos de inversión de las Universidades Públicas en la vigencia fiscal 2022, la autoridad interviniente resaltó que según el modelo de financiamiento previsto en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 la Nación “concorre a la financiación de las Universidades Públicas tomando como base lo presupuestado en el año 1993 y manteniendo como mínimo el valor constante sobre lo asignado en cada vigencia”. Desde la perspectiva señalada indicó que “la Nación no financia los costos de las Universidades Públicas, sino que sus aportes constituyen una de las fuentes de financiamiento de estas”. De este modo, lo que sucede, en criterio de la autoridad interviniente, es que “la Nación apropia recursos globales a favor de las Universidades Públicas y son estas las que, junto con los demás recursos, es decir, aportes territoriales y rentas propias, elaboran sus presupuestos y los distribuyen de acuerdo con sus necesidades”. A juicio de la autoridad interviniente, a lo anterior cabe añadir que “los Consejos Superiores, máximos órganos de gobierno, son los facultados para su aprobación”.

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”⁵².

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”⁵³.

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”⁵⁴. De

⁵² Sobre este extremo, señaló que con el fin de recaudar esa contribución y administrarla fue creado “el Fondo Nacional de las Universidades Estatales de Colombia, como una cuenta especial sin personería jurídica, manejada por el Ministerio de Educación Nacional”. Especificó que según el artículo 12 de la Ley 1697 de 2013 –se mantienen las negrillas y las subrayas en el texto citado–: Las universidades estatales en ejercicio de las funciones que le son propias, según su autonomía, implementarán un sistema de administración de los recursos provenientes del Fondo Nacional de las Universidades Estatales, respecto de los cuales la Contraloría General de la República ejercerá el correspondiente control fiscal. El Ministerio de Educación Nacional, a través del Fondo Nacional de las Universidades Estatales, deberá trasladar los recursos de la estampilla a las cuentas de las universidades estatales semestralmente de acuerdo con la distribución definida en el artículo 30 de la presente ley y la resolución expedida por el Ministerio de Educación Nacional para tal efecto. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes. // PARÁGRAFO. Las universidades estatales presentarán informes anuales, avalados por sus Consejos Superiores, al Congreso de la República, al Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Hacienda y Crédito Público con la especificación de los recursos recibidos a través del Fondo y el detalle de la ejecución de estos. Finalmente, puntualizó que, a voces de la norma referida, las universidades estatales cuando ejercen las funciones que les son propias y, de conformidad con la autonomía que se les reconoce, “implementarán un sistema de administración de los recursos provenientes del Fondo Nacional de las Universidades Estatales, respecto de los cuales la Contraloría General de la República ejercerá el correspondiente control fiscal”. A lo anterior añadió que el Ministerio de Educación Nacional por conducto del Fondo Nacional de las Universidades Estatales “deberá trasladar los recursos de la estampilla a las cuentas de las universidades estatales semestralmente de acuerdo con la distribución definida en el artículo 30 de la presente ley y la resolución expedida por el Ministerio de Educación Nacional para tal efecto”. Destacó que no cumplir con esta obligación desencadenará “responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes”.

⁵³ Insistió en que el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 previó que “los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos, entre otros, por los aportes del Presupuesto General de la Nación para sus gastos de funcionamiento e inversión”. No obstante, recaló que la disposición mencionada no se podía leer de manera aislada, toda vez que “en el segundo inciso de la norma, el legislador dispuso las reglas para calcular la base presupuestal del financiamiento de la Nación para las Universidades Públicas”. Según lo afirmado por la autoridad interviniente, “la base para determinar el monto de los aportes de la Nación a las Universidades Públicas, con fundamento en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, depende del presupuesto asignado en el año 1993, el cual es actualizado anualmente acorde con el crecimiento de la inflación”. Para la autoridad interviniente estos recursos únicamente podrán asignarse “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”.

⁵⁴ Enseguida, efectuó una síntesis de los principales argumentos en que sustenta que existen motivos suficientes para considerar que el accionante efectuó una lectura incorrecta de lo exigido por la sentencia y, en esa medida, el Anexo debe declararse exequible: i) El artículo 86 de la Ley 30 de 1992, señala que “[l]as 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”. ii) Conforme se anticipó en el numeral 2.1 supra, en la información allegada por las Universidades Públicas del orden territorial en el año 1992 para dar aplicación al artículo en mención, no se evidenció el financiamiento de la inversión con aportes de la Nación, motivo por el que no existe una base que pueda ser actualizada con el fin de asignar recursos para este rubro de gastos, tal y como lo prevé el artículo 86 ejusdem. La anterior posición fue considerada por la Corte Constitucional al momento de proferir la sentencia C-346 de 2021, teniendo en cuenta que, en el informe presentado en aquella oportunidad por el Ministerio de Educación Nacional, esa entidad hizo la diferenciación al indicar que, con fundamento en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, la Nación destina recursos para el funcionamiento de 33.

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”⁵⁵.

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”⁵⁶. 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,

La autoridad interviniente aseguró que esos motivos fueron tenidos en cuenta por la Corte Constitucional cuando profirió la sentencia C-346 de 2021. Lo anterior, tanto más cuanto en “el informe presentado en aquella oportunidad por el Ministerio de Educación Nacional, esa entidad hizo la diferenciación al indicar que, con fundamento en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, la Nación destina recursos para el funcionamiento de 33 universidades públicas, y desde el año 1997 se apropian en el presupuesto del MEN recursos de inversión para ser transferidos a 15 universidades públicas del orden nacional”.

⁵⁵ En tal virtud, consideró importante resaltar que “para la vigencia fiscal 2023, mediante la Ley 2276 se apropiaron los recursos de las Universidades Públicas en los mismos conceptos que se venían asignando hasta la vigencia 2022”, así –se mantienen las negrillas en el texto citado–: • Sección 2201-01 Ministerio de Educación Nacional-Gestión General: // Funcionamiento. En los siguientes rubros: // - “A-03-03-04-059 Recursos para transferir a Instituciones de Educación Superior Públicas, artículo 142 de la Ley 1819 de 2016” (Recursos de origen impositivo). (Anexo del Decreto de Liquidación página 132). - “A-03-04-03-006 Concurrencia Nación Pasivo Pensional Leyes 1151 de 2007 y 1371 de 2009 (De Pensiones)”. (Anexo del Decreto de Liquidación página 133). // Inversión. En los siguientes proyectos: // - “C-2202-0700-33 Fortalecimiento de las Universidades Estatales – Ley 1697 de 2013, a nivel nacional” (Recursos de origen impositivo). (Anexo del Decreto de Liquidación página 134). - “C-2202-0700-45 Ampliación de Mecanismos de Fomento de la Educación Superior Nacional”. (Anexo del Decreto de Liquidación página 134). // • Sección 2257-00 Entes Autónomos Universitarios Estatales – Universidades Públicas: (Decreto de Liquidación Página 36) // Funcionamiento. En los siguientes rubros: // - “A-03-03-04-008 Ley 30 de 1992, Artículo 87 – Distribución CESU”. (Anexo del Decreto de Liquidación página 144). // - “A-03-03-04-017 A Universidades para Funcionamiento Ley 30 de 1992 Artículo 86”. (Anexo del Decreto de Liquidación página 144). // - “A-03-03-04-061 A Instituciones de Educación Superior Públicas – Descuentos de Matriculas por Votaciones (Ley 2019 de 2020)”. (Anexo del Decreto de Liquidación página 144). // Inversión. En el siguiente proyecto: // - “C-2202-0700-1 Aportes para la Financiación de la Universidad XXX”. (Anexo del Decreto de Liquidación páginas 155 a 157).

⁵⁶ Desde la perspectiva anotada, la autoridad interviniente sostuvo que “la estructura del tributo y los elementos que constituyen la obligación tributaria no se pueden modificar, así como tampoco su destinación”, enseguida de lo cual añadió que en la sentencia C-346 de 2021 se señaló lo siguiente: // 141. En este sentido, la Corte concluyó que la autonomía presupuestal de las universidades públicas ‘no se extiende a recursos de origen impositivo’, ya sean tributos del orden nacional o territorial. Esto, por cuanto, 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.

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’”⁵⁷. 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

⁵⁷ A propósito de esta Ley llamó la atención acerca de que el artículo 124 referente al fortalecimiento financiero de las institucionales de educación superior públicas dispuso –se mantienen las negrillas y subrayas en el texto citado–: // En cada vigencia, la Nación podrá asignar recursos adicionales a la base presupuestal de funcionamiento de las Instituciones de Educación Superior Públicas, sujeto a la disponibilidad presupuestal. // Desde el Presupuesto General de la Nación anualmente se asignarán recursos de funcionamiento a todas las Instituciones de Educación Superior que son establecimientos públicos del orden territorial. Para ello el Ministerio de Educación Nacional establecerá con estas instituciones los mecanismos de distribución. La Nación podrá transferir o distribuir recursos adicionales de inversión a las Instituciones de Educación Superior Públicas sujetos a la disponibilidad presupuestal, y orientados a financiar proyectos de inversión que promuevan el fortalecimiento de la calidad, de acuerdo con las líneas que sean definidas por el Ministerio de Educación Nacional, incluidos proyectos de infraestructura física y tecnológica, entre otros. Estos recursos no constituirán base presupuestal para las Instituciones de Educación Superior Públicas. // PARÁGRAFO. Las Instituciones de Educación Superior Públicas que reciban recursos provenientes de lo previsto en este artículo, presentarán al Ministerio de Educación Nacional los planes y seguimientos correspondientes al uso de los recursos recibidos en cada vigencia.

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”.

v. 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”⁵⁸. 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”⁵⁹.

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”.

V. CONCEPTO DE LA PROCURADORA GENERAL DE LA NACIÓN

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

⁵⁸ Indicó que según la disposición prevista en el artículo 77, “con la incorporación de las apropiaciones presupuestales para los Entes autónomos universitarios estatales - Universidades Públicas, se da cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-346 de 2021, que en el artículo 3° de la parte resolutive ordenó –se mantienen las negrillas en el texto citado–: // Tercero.- DISPONER que la regla jurídica contenida en el fundamento jurídico 159 de esta sentencia, relativa a la existencia de una sección en la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones que corresponda al presupuesto global de las universidades públicas, solo será exigible para la elaboración y aprobación de la Ley del Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones para las vigencias fiscales del 1° de enero al 31 de diciembre de 2023 y siguientes. // Así mismo, en el fundamento jurídico se puntualizó –se mantienen las negrillas en el texto citado–: // 159. En síntesis, para la apropiación de los recursos que la Nación destina a las universidades oficiales en la ley anual de presupuesto, el Legislador deberá aplicar analógicamente los artículos 11 (literal b) y 36 del EOP. Por ello, 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. 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.

⁵⁹ En su criterio efectuar una diferenciación entre las universidades públicas sustentada en la autoridad que las creó para de ahí derivar “cuáles recibirán recursos para gastos de inversión y cuáles no, desconoce el tratamiento que se les ha dado a partir de lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 que, indistintamente de su creación, define que sus presupuestos estarán constituidos por los aportes del presupuesto nacional para los dos conceptos, esto es, funcionamiento e inversión –al margen de los aportes de los entes territoriales, los recursos y las rentas de cada institución–. A propósito de lo dicho, insistió en que el Anexo acusado pasó por alto que “los gastos de inversión han sido definidos como aquellos susceptibles de generar un potencial de servicio o beneficios económicamente productivos”. Insistió en que al margen de que “la universidad haya sido creada por el Congreso, una Asamblea Departamental o un Concejo Municipal el Anexo debe incorporar el rubro para sus gastos de inversión. Por ello solicitó a la Corte Constitucional “declarar exequible el último inciso del primer párrafo del artículo 77 de la Ley 2276 de 2022, condicionado a que en el anexo técnico se incorporen los rubros para gastos de inversión de las Universidades que fueron creadas por una autoridad distinta al Congreso de la República”.

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 territoriales⁶⁰.

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 previas⁶¹. 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 superior⁶². 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”⁶³.

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

⁶⁰ Para desarrollar su aserto, la Procuradora señaló que el principio de reserva de ley está contemplado en el artículo 346 de la Constitución Política –se destaca–: “[e]l Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones, que será presentado al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura. El presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá elaborarse, presentarse y aprobarse dentro de un marco de sostenibilidad fiscal y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo. // En la Ley de Apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. // Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones.

⁶¹ En estas normas el Congreso de la República decreta “los gastos que en una materia concreta debe asumir la Nación. En esa medida, únicamente resulta dable incorporar en el proyecto respectivo los gastos autorizados de manera previa por el Legislador. Sobre este extremo, la Procuradora recordó que en la sentencia C-346 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger, la Corte Constitucional afirmó –se mantienen las notas a pie de página y las subrayas introducidas por la Procuradora en el texto citado–: “en cumplimiento del artículo 346 constitucional, 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 (de acuerdo con el artículo 346 de la Constitución Política, “[e]n la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo”). 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.

⁶² De esta manera, dispuso que “las universidades públicas recibirán anualmente aportes de la Nación”. Añadió que estos aportes “serán fijados teniendo en cuenta como base la indexación de los dineros transferidos para el efecto en el presupuesto del año 1993”: “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”.

⁶³ En su criterio, el trato diferencial que acusa el demandante “encuentra una razón suficiente en el cumplimiento del principio superior de reserva de ley en materia presupuestal, dado que dichos preceptos se limitan a incluir una partida que corresponda al gasto previamente decretado por el legislador, cuyas condicionalidades no podría variar por encontrarse fijadas en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992”. La Vista Fiscal puso de presente que si lo que el actor pretendía era cuestionar las partidas del gasto de financiación de las universidades públicas, la norma que ha debido atacar es el artículo 86 de la Ley 30 de 1992, pero “no las disposiciones presupuestales que se expiden con una periodicidad anual siguiendo los parámetros de dicho precepto”.

universidades para administrar y gestionar sus recursos. Principalmente, porque estos entes universitarios “reciben dineros de diferentes orígenes”⁶⁴.

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

vi. 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. 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.

⁶⁴ En ese sentido comparte la postura expresada en las intervenciones presentadas por los Ministerios de Educación Nacional y Hacienda y Crédito Público de acuerdo con la cual: // i) No se vulnera la autonomía presupuestal de las universidades públicas del orden territorial, pues el Anexo acusado no impide que estas puedan ordenar y ejecutar los recursos apropiados conforme a las prioridades que ellas mismas determinen. Así mismo tampoco limita la posibilidad de disponer, en forma independiente, de recursos apropiados en la Ley de Presupuesto; y // ii) El anexo impugnado tampoco impide a las universidades públicas del orden territorial contratar, comprometer y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección. Además, 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.

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 77⁶⁵ 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 2021⁶⁶. 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 2021⁶⁷

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 2021⁶⁸ 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

⁶⁵ Desarrollado por la Sección 2257 de la misma Ley en el que 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.

⁶⁶ MP. Cristina Pardo Schlesinger.

⁶⁷ MP. Cristina Pardo Schlesinger.

⁶⁸ MP. Cristina Pardo Schlesinger.

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”⁶⁹; **ii)** “preparar profesionales investigadores y científicos idóneos”⁷⁰; **iii)** “promover la investigación científica y la formación de investigadores en las diferentes ramas del saber”⁷¹; **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”⁷²; **v)** auspiciar la libre y permanente búsqueda del conocimiento y la vinculación del pensamiento colombiano a la comunidad científica internacional”⁷³ y **vi)** “formar a las colombianas y a los colombianos en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia”⁷⁴.

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 2005⁷⁵.

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”⁷⁶. 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”⁷⁷. 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”⁷⁸.

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**”⁷⁹ –se destaca–. En ese mismo pronunciamiento, la Corte subrayó las características comunes a las universidades

⁶⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-337 de 1996. MP. Hernando Herrera Vergara.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ MP. Jaime Córdoba Triviño.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

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”⁸⁰.

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”⁸¹. 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 estatutos⁸². Esta libertad de organizarse reconocida por la Carta Política se sujeta, desde luego, a un conjunto de “coordenadas generales señaladas por la ley”⁸³, 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”⁸⁴.

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 2021⁸⁵, 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

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-337 de 1996. MP. Hernando Herrera Vergara.

⁸² Ibid.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-337 de 1996. MP. Hernando Herrera Vergara.

⁸⁵ MP. Cristina Pardo Schlesinger.

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?”⁸⁶.

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 alguna⁸⁷.

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 autónomos⁸⁸. 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 2021⁸⁹, 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 territoriales⁹⁰. También precisó el sentido o

⁸⁶ Para resolverlo la Corte se pronunció sobre los siguientes aspectos “(i) el sistema de financiación de las universidades públicas, (ii) la independencia orgánica de las universidades estatales como una manifestación de la autonomía universitaria, (iii) las exigencias jurisprudenciales para la apropiación de los recursos en la ley anual del presupuesto a favor de los órganos autónomos y (iv) de las universidades públicas”.

⁸⁷ En la providencia traída a colación, se llamó la atención acerca de que el artículo 28 de la Ley 30 de 1992, como desarrollo del artículo 69 superior, incorporó un conjunto de derechos, entre los que se encuentra: i) “darse y modificar sus estatutos”, ii) “designar sus autoridades académicas y administrativas”, iii) “crear, organizar y desarrollar sus programas académicos”, iv) “definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales” v) “otorgar los títulos correspondientes”, vi) “seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes” y vii) “establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional”. La Corte advirtió que, en esa misma vía de desarrollo del inciso segundo del artículo 69 superior, de acuerdo con el cual “la Ley establecerá un régimen legal especial para las universidades del Estado”, el Título II de la Ley 30 de 1992 dispuso en su artículo 57 que las universidades públicas son entes universitarios autónomos. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-346 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

⁸⁸ Ahora bien, lo que sí distingue al Legislador es la situación de las instituciones de carácter público que no tienen el carácter de universidad y se organizan “como establecimientos públicos del orden nacional, departamental, distrital o municipal”. Estos establecimientos educativos gozan de autonomía en el ámbito académico, pero –a diferencia de lo que ocurre con las universidades oficiales respecto de las cuales se predica la calidad de órganos autónomos–, estas otras “no se encuentran autorizadas a ‘establecer’ sus recursos”. Sobre el particular, en la sentencia C-560 de 2000, la Corte explicó: “Obsérvese que la propia Ley 30 de 1992 [...] establece la distinción entre ‘universidades estatales u oficiales’ y otras ‘instituciones de Educación Superior’ (artículo 58), distinción esta de profundas consecuencias en el campo jurídico, comoquiera que a los entes educativos que ‘no tengan el carácter de universidad’ según lo previsto en dicha ley, se les asigna la categoría jurídica de ‘establecimientos públicos’”. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-346 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

⁸⁹ MP. Cristina Pardo Schlesinger.

⁹⁰ Como lo expuso de manera detallada la sentencia C-346 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger, esta regla ha sido reiterada por la Sala Plena de la Corte Constitucional en varias sentencias, entre ellas la C-220 de 1997. MP. Fabio Morón Díaz, C-121 de 2003. MP. Clara Inés Vargas Hernández, C-1019 de 2012. MP. Mauricio González Cuervo y C-127 de 2019. MP. Alberto Rojas Ríos. Estos pronunciamientos fueron referenciados de manera integral en la sentencia C-346 de 2021. Así, del reconocimiento constitucional de la autonomía universitaria se derivan importantes consecuencias relevantes... De un lado, el Legislador debe disponer de un régimen jurídico especial para las universidades que sea compatible con la autonomía conferida por la Constitución. De otro lado, son contrarias a la Constitución las medidas legislativas que sujeten a las universidades públicas a la tutela administrativa o presupuestal del Ejecutivo. En este sentido, deben evitarse normas que formalmente o en la práctica impliquen que las universidades estatales sean tratadas como dependientes de otras instituciones o entidades. // Sin embargo, la autonomía universitaria no es óbice para que articulen su actividad con otras entidades, por ejemplo, con el MEN, en lo referente a la política pública de educación superior. Tampoco impiden que el Legislador disponga medidas necesarias a garantizar la adecuada prestación del servicio público de educación superior ni que las universidades públicas estén sujetas al control fiscal y a las normas constitucionales sobre presupuesto.

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 Política⁹¹.

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 2021⁹². Cabe resaltar que acá la Corte se refirió conjuntamente a los dos tipos de recursos, esto es, de funcionamiento y de inversión⁹³. 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 2021⁹⁴ la Corte puntualizó lo siguiente. De una parte, recordó que si se considera que las universidades oficiales “se nutren principalmente del Estado”⁹⁵, esta situación implica que estas “deben tener espacio dentro del presupuesto de la Nación”⁹⁶.

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

⁹¹ Esta conclusión también se ve reflejada en la decisión adoptada por la Corte en la sentencia C-346 de 2021. Cabe mencionar que en esta providencia se ordenó al Legislador que “para la apropiación de los recursos que la Nación destina a las universidades oficiales en la ley anual de presupuesto, el Legislador deberá aplicar análogicamente los artículos 11 (literal b) y 36 del EOP”. De este modo, la Corporación dispuso que “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. 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–.

⁹² MP. Cristina Pardo Schlesinger.

⁹³ En la Sentencia C-315 de 2021, la Corte advirtió que, de conformidad con el artículo 85 de la Ley 30 de 1992, los ingresos y el patrimonio de las instituciones estatales de educación superior (universidades e ITTU) están constituidos por: (i) «[l]as partidas que se le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal»; (ii) «[l]os bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente, así como sus frutos y rendimientos»; (iv) «[l]as rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos» y (iv) «[l]os bienes que como personas jurídicas adquieran a cualquier título». Para resolver el asunto sub examine es pertinente detenerse en la primera fuente prevista por el artículo 85 de la Ley 30 de 1992, que corresponde a los aportes de la Nación al financiamiento de las IESP, por medio de la asignación de partidas dentro del presupuesto nacional. // La Sala estima relevante reiterar, en lo pertinente, la exposición contenida en la referida Sentencia C-315 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger, en relación con los aportes que la Nación efectúa al funcionamiento de las universidades públicas. En aquella oportunidad, la Corte identificó que ‘[l]os aportes de la Nación al financiamiento de las universidades oficiales pueden dividirse en aquellos que conforman la ‘base presupuestal’ y los recursos adicionales. Los primeros corresponden a los ordenados por el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y los segundos a aportes que son dispuestos por el artículo 87 de la Ley 30 de 1992, así como por otras disposiciones legales’. Correspondiente al expediente D-14091. MP. Cristina Pardo Schlesinger. ...A continuación, la Sala expondrá brevemente las fuentes normativas que sustentan los aportes de la Nación a los presupuestos de funcionamiento y de inversión de las universidades estatales // Recursos de funcionamiento // Artículo 86 de la Ley 30 de 1992. Como lo indicó el MEN, con fundamento en esta norma, la Nación destina recursos para el funcionamiento de las treinta y tres universidades públicas que constituyen la base presupuestal. Los recursos dispuestos por el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 son liquidados ‘teniendo en cuenta el presupuesto asignado en el año 1993 y actualizado con el índice de precios al consumidor (IPC); por lo tanto, la asignación de estos recursos no está condicionada a la definición de metodologías específicas. El MEN informó que ‘realiza la transferencia de los recursos a cada universidad, conforme a la apropiación disponible asignada en el Presupuesto General de la Nación al comienzo de cada vigencia fiscal para la incorporación en su propio presupuesto, de acuerdo con las prioridades que en virtud del principio de autonomía establezcan’. Por último, ‘el desembolso de estos recursos se realiza en quinceavas partes mediante giros mensuales’ ... Recursos de inversión Artículo 86 de la Ley 30 de 1992. El MEN informó que ‘se han apropiado en el presupuesto del Ministerio de Educación desde el año 1997 recursos de inversión para ser transferidos a las universidades públicas del orden nacional en cumplimiento del artículo 86 de la Ley 30 de 1992’. Así, ‘15 universidades públicas de orden nacional reciben anualmente recursos de inversión’, estos recursos aumentan anualmente conforme al IPC. El MEN explicó que ‘gestiona la transferencia de los recursos, conforme a la apropiación asignada a cada universidad mediante el Decreto de Liquidación del Presupuesto General de la Nación de cada vigencia fiscal. Estos recursos se desembolsan a las universidades en un único giro’”.

⁹⁴ MP. Cristina Pardo Schlesinger.

⁹⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-346 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger en la que se citó la sentencia C-220 de 1997. MP. Fabio Morón Díaz.

⁹⁶ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-346 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger en la que se citó la sentencia C-220 de 1997. MP. Fabio Morón Díaz.

CP)”⁹⁷. 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”⁹⁸. 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]”⁹⁹ 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’”¹⁰⁰.

76. La Corte fue, igualmente, clara al indicar, con fundamento en lo dispuesto por la sentencia C-768 de 2010¹⁰¹, 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”¹⁰². 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”¹⁰³.

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’”**¹⁰⁴ –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”¹⁰⁵. En consecuencia, la naturaleza de los aportes de la Nación a las universidades

⁹⁷ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-346 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger en la que se citó la sentencia C-220 de 1997. MP. Fabio Morón Díaz. En la oportunidad traída a colación la Corte recordó que en la referida providencia declaró ajustado a la Constitución el artículo 4 del Estatuto Orgánico del Presupuesto entendiéndolo que “sus disposiciones no son aplicables a las universidades del Estado, cuyo régimen presupuestal es el ordenado por las normas de la ley 30 de 1992, y aquéllas del Estatuto Orgánico de Presupuesto que no vulneren el núcleo esencial de la autonomía que les reconoció el artículo 69 de la C.P”.

⁹⁸ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-346 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

⁹⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-177 de 2002. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁰⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-220 de 1997. MP. Fabio Morón Díaz.

¹⁰¹ MP. Juan Carlos Henao Pérez.

¹⁰² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-768 de 2010. MP. Juan Carlos Henao Pérez.

¹⁰³ Corte Constitucional. Sentencia C-768 de 2010. MP. Juan Carlos Henao Pérez. De todos modos, la Corte insistió en que era imperativo no pasar por alto que, como lo mencionó en el fundamento jurídico 4 de la sentencia C-346 de 2021, en el presupuesto de las universidades públicas confluyen distintas fuentes acorde con lo señalado por el artículo 85 de la Ley 30 de 1992: “(i) las partidas que le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal; (ii) los bienes muebles e inmuebles que actualmente posean y los que adquieran posteriormente, así como sus frutos y rendimientos; (iii) las rentas que reciban por concepto de matrículas, inscripciones y demás derechos y (iv) los bienes que como personas jurídicas adquieran a cualquier título. Desde la perspectiva señalada, la Corte advirtió que “los presupuestos de las universidades públicas del orden nacional no se agotan en las partidas dispuestas por la ley de apropiaciones (que forma parte del presupuesto general de la Nación)”. Lo anterior, toda vez que la aludida ley únicamente refleja “las apropiaciones correspondientes a los aportes de la Nación para las universidades oficiales”. En esa medida, en la ley del presupuesto general se apropian las partidas presupuestales destinadas a las universidades públicas y estas, a su turno, ingresarán al “presupuesto de cada una de ellas, junto con los otros recursos obtenidos por fuentes distintas a la Nación”. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-346 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁰⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-053 de 1998. MP. Fabio Morón Díaz.

¹⁰⁵ De acuerdo con el artículo 346 de la Constitución Política, “[e]n la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo”. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-346 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

públicas **depende de la ley que autorizó el gasto** o, de ser el caso, del crédito reconocido judicialmente¹⁰⁶ –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 territorial¹⁰⁷. 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 tributo¹⁰⁸.”

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’¹⁰⁹. **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**¹¹⁰ –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)¹¹¹.”

¹⁰⁶ Las fuentes de los aportes de la Nación a las universidades públicas fueron explicadas detalladamente en el acápite número 4. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-346 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁰⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-768 de 2010. MP. Juan Carlos Henao Pérez. “De manera pues que en los términos del artículo 338 Superior la determinación y destinación de los recursos que se obtengan con ocasión del recaudo de un tributo se encuentra supeditada a la destinación y forma de aplicación señalado en la ley –en sentido material-. De allí que el Congreso, los concejos y las asambleas estén facultados constitucionalmente para establecer los elementos esenciales del tributo de carácter territorial, entre ellos, su aplicación, beneficiario y, sobre todo, tratándose de tasas y contribuciones la forma de reparto. || De allí que el establecer los porcentajes del recaudo que deben ser destinados a infraestructura y dotación, por un lado y, a capacitación, investigación y docencia, por otro, no se traduce en vulneración a la garantía de la autonomía universitaria sino en el ejercicio constitucional de la facultad impositiva”. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-346 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁰⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-221 de 2019. MP. Carlos Bernal Pulido, citada en la sentencia C-346 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁰⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-177 de 2002. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, citada en la sentencia C-346 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

¹¹⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-1019 de 2012. MP. Mauricio González Cuervo, citada en la sentencia C-346 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger. A la luz de las consideraciones efectuadas, la sentencia C-346 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger analizó el problema jurídico formulado, esto es, si “¿[l]a Sección 2201 del artículo 2 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?”. En primer lugar, concluyó que, de acuerdo con los alcances que la jurisprudencia constitucional le ha fijado al artículo 69 superior, la condición de entes autónomos que se predica de las universidades públicas u oficiales implica que la apropiación de recursos para su financiamiento no se apropie dentro del presupuesto asignado al Ministerio de Educación Nacional. En segundo lugar, la Corte consideró relevante destacar cómo exigir que los recursos que la Nación destina para financiar las universidades públicas y oficiales no se apropien dentro del presupuesto del Ministerio de Educación Nacional u otra entidad, también hace factible materializar el principio democrático. Esto, por cuanto de las disposiciones incorporadas en los artículos 345 y 346 de la Constitución se deriva el principio de legalidad del gasto. De esta manera, el Congreso de la República es quien tiene a su cargo decretar y autorizar los gastos del Estado.

¹¹¹ En aquella ocasión la Corte recordó que en la sentencia C-442 de 2001. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, la Sala Plena resaltó cómo “el principio de legalidad del gasto o, en otras palabras, la participación del Congreso en su aprobación es fundamental por al menos dos razones. La primera es que la ley anual de presupuesto es ‘un instrumento de política macroeconómica y en su formulación y ejecución quedan comprometidos los intereses de desarrollo económico y social y de planificación que son responsabilidad del Estado’. En este sentido, la aprobación del presupuesto por parte del Congreso asegura que su configuración responda a las necesidades de todos los sectores del país, y no solo a los intereses del Gobierno nacional. En segundo término, el principio de legalidad del gasto permite que el Congreso controle la manera en que los recursos serán repartidos entre los diferentes órganos del Estado, lo cual facilita que exista una mayor correspondencia entre la definición de las prioridades del gasto y la efectiva distribución de los recursos”. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-346 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger. Tratándose de universidades públicas u oficiales, apropiar el gasto destinado a su financiación en la ley anual de presupuesto de manera independiente a los recursos dispuestos para el Ministerio de Educación Nacional hace factible que “el Congreso de la República conozca y controle el monto real de las apropiaciones a favor de cada universidad”. Al tiempo, asegura que el presupuesto se conforme de manera más pluralista, así como garantiza “una mejor expresión de los intereses de las universidades públicas del orden nacional y territorial”. Del mismo modo, genera “mayor claridad y transparencia a la aprobación de ese gasto”, lo que, igualmente, permite proyectarse o incidir “en la repartición equitativa de los recursos y, por tanto, en la prestación efectiva del servicio público de educación superior”.

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–¹¹².

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’¹¹³, 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

¹¹² A propósito de lo expresado la Corte enfatizó los siguientes aspectos en relación con la importancia de garantizar la autonomía a las universidades públicas u oficiales –se destaca–: es importante reiterar que la autonomía otorgada por el artículo 69 constitucional a las universidades no se agota en la capacidad para decidir sobre la destinación de los recursos que integran su presupuesto. En el caso de las universidades públicas, la Corte Constitucional ha insistido en la importancia de la autonomía orgánica, la cual implica que estas instituciones académicas no formen parte de ninguna de las ramas del poder público ni dependan en ningún sentido de cualquiera otra entidad estatal, especialmente del Ejecutivo. Así, la no afectación de una faceta de la autonomía universitaria no lleva a concluir que la norma en cuestión sea constitucional, pues puede ocurrir, como en este caso, que sí afecte otra dimensión de esa autonomía. La Sala advierte que la organización del presupuesto general la Nación no corresponde a los sectores de la administración, sino a las entidades reconocidas como sección por el EOP. De igual forma, es cierto que dichas secciones tampoco son sinónimo de autonomía. Sin embargo, es innegable que el tratamiento presupuestal de las entidades autónomas puede impactar en la garantía otorgada por la Constitución. Por ejemplo, sobre el Sistema Universitario Estatal (SUE) explicó que ‘el momento de desembolso usualmente se desplaza en el tiempo’ y que, debido a que las transferencias se dividen en doceavas, ‘el valor de los recursos girados en los meses de octubre o de diciembre no es igual a las doceavas entregadas en los primeros meses del año’. Por último, debido a la autonomía que la Constitución otorgó a las universidades públicas, estas entidades cuentan con personería jurídica propia, por lo que no necesitan que otra entidad funja de ‘cabeza’ para efectos de la apropiación de recursos que la Nación destina a su financiamiento.

¹¹³ Intervención del MEN, pág. 12. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-346 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

para evitar su ejercicio desproporcionado y arbitrario. Además, el principio constitucional de igualdad ante la ley irradia, de manera transversal, el ordenamiento en su conjunto¹¹⁴. En tal sentido, de conformidad con lo previsto en el artículo 13 de la Constitución¹¹⁵, 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”¹¹⁶. Esta faceta del principio de igualdad ante la ley, que suele llamarse “formal”¹¹⁷, 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 2019¹¹⁸. 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”¹¹⁹. Por ello, destacó que el trato diferenciado “no siempre es contrario a la Carta Política”¹²⁰. 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”¹²¹.

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”¹²². 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

¹¹⁴ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-266 de 2019. MP Gloria Stella Ortiz Delgado. Cfr., asimismo, sentencia C-039 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

¹¹⁵ El artículo 13 de la Constitución Política prescribe: “[t]odas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. // El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. // El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

¹¹⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-507 de 2004. MP Manuel José Cepeda Espinosa.

¹¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-520 de 2016. MP. María Victoria Calle Correa.

¹¹⁸ MP. Gloria Stella Ortiz Delgado. En aquella ocasión la Corte se pronunció sobre la demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 32 de la Ley 1915 de 2018, “[p]or la cual se modifica la Ley 23 de 1982 y se establecen otras disposiciones en materia de derecho de autor y derechos conexos”. Se propuso resolver dos problemas jurídicos. Para el análisis que debe efectuar la Sala en la presente ocasión, resulta clave el primero que pregunta acerca de si el artículo 32 de la Ley 1915 de 2018 ¿viola los derechos a la igualdad y al debido proceso de los infractores de los derechos patrimoniales de autor y de los derechos conexos y de quienes incurrir en las conductas descritas en la Ley 1915 de 2018 relacionadas con las medidas tecnológicas y la información para la gestión de derechos, debido a la existencia de dos vías diferentes para reclamar indemnización de perjuicios y a la potestad que solo tiene el demandante y no el demandado de escoger por cuál de los dos sistemas solicita la indemnización? Para responder este interrogante, la Sala consideró necesario efectuar un recuento de la jurisprudencia constitucional sobre el juicio de igualdad.

¹¹⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-345 de 2019. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹²⁰ Cfr. Ibid.

¹²¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-345 de 2019. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado en la que se hizo referencia a los siguientes pronunciamientos llevados a cabo por la Corporación: sentencias T-230 de 1994 MP. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-022 de 1996 MP. Carlos Gaviria Díaz y C-127 de 2018 MP. Cristina Pardo Schlesinger.

¹²² Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-345 de 2019. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

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 desigual¹²³, independientemente de si tal trato asimétrico es o no constitucional, lo cual será determinado por la aplicación de alguno de los siguientes tres métodos.

85. Es de resaltar, asimismo, que el juicio de igualdad ha sido adoptado por la jurisprudencia constitucional como una metodología interpretativa para determinar, a la luz de los preceptos constitucionales –en este caso el de igualdad– los límites que los principios fundamentales imponen al margen de configuración legislativa¹²⁴. La Corte ha consolidado la aplicación del juicio con algunas variaciones graduales a lo largo de los años.

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”¹²⁵. 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 igualdad¹²⁶, 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 similar¹²⁷.

¹²³ Sobre la aplicación de estos dos presupuestos de procedibilidad del test de igualdad, puede verse, por ejemplo, la Sentencia C-053 de 2018 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, en la cual se analizó una norma que ordenaba tramitar el grado jurisdiccional de consulta en caso de fallos disciplinarios absolutorios proferidos en primera instancia en contra de miembros de las Fuerzas Militares, lo cual, de acuerdo con los demandantes, violaba la igualdad porque en ningún otro régimen disciplinario procedía la consulta en esos casos. En dicha providencia se dijo que “es claro que el patrón de igualdad está marcado por el tratamiento que se da a la procedencia del grado de consulta, ya que el derecho a un trato igual ante la Ley es predicable de todos los servidores públicos, como una categoría general. [...] Atendiendo a ese patrón de igualdad, la Corte estima que en efecto hay un trato desigual respecto del grado de consulta en los distintos procedimientos disciplinarios. Por ende, pasa a revisar si ese trato desigual que se presenta respecto del grado jurisdiccional de consulta entre los distintos regímenes disciplinarios supera o no un test de igualdad”.

¹²⁴ Sentencia C-673 de 2001. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹²⁵ Sentencia C-093 de 2001. Alejandro Martínez Caballero.

¹²⁶ Este juicio integrado de igualdad ha sido reiterado por la jurisprudencia constitucional como la metodología idónea para decidir demandas o casos que plantean violación del principio de igualdad. En efecto, sentencias como las C-673 de 2005. MP. Manuel José Cepeda Espinosa, C-624 de 2008. MP. Humberto Antonio Sierra Porto, C-313 de 2013. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, C-601 de 2015. MP. Mauricio González Cuervo, C-220 de 2017. MP. José Antonio Cepeda Amarís, C-389 de 2017. MP. Cristina Pardo Schlesinger, C-535 de 2017. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-139 de 2018. MP. Antonio José Lizarazo Ocampo, entre otras, lo han utilizado.

¹²⁷ Sentencias C-811 de 2014. MP. Mauricio González Cuervo, C-093 de 2001. MP. Alejandro Martínez Caballero, C-673 de 2001. MP. Manuel José Cepeda Espinosa, C-862 de 2008. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-015 de 2008. MP. Cristina Pardo Schlesinger, C-239 de 2014. MP. Mauricio González Cuervo y C-240 de 2014. MP. Mauricio González Cuervo.

88. Como ya se advirtió, en la sentencia C-345 de 2019¹²⁸, 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”¹²⁹. 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 intensidad¹³⁰, 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 legislador¹³¹; 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 identificada¹³².

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 desproporcionada¹³³.

¹²⁸ MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹²⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-104 de 2016. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

¹³⁰ El concepto de los niveles de intensidad fue desarrollado por la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos y fue adoptada por la Corte Constitucional en la segunda versión del juicio de igualdad. Frente al tema, se pueden ver sentencias como *United States v. Carolene Products Company*, 304 U.S. 144 (1938); *Skinner v. State of Oklahoma*, 316 U.S. 535 (1942); o *Craig v. Boren*, 429 U.S. 190 (1976).

¹³¹ Cfr. Corte Constitucional Sentencias C-673 de 2001. MP. Manuel José Cepeda Espinosa; C-051 de 2014. MP. Mauricio González Cuervo; C-104 de 2016. MP. Luis Guillermo Guerrero Pérez, C-372 de 2019. MP. Gloria Stella Ortiz; C-084 de 2020. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado.

¹³² Esta intensidad del juicio se usa en relación con materias económicas y tributarias; de política internacional; cuando está de por medio una competencia específica definida por la Carta en cabeza de un órgano constitucional; cuando se examina una norma preconstitucional derogada que aún produce efectos; cuando no se aprecia, en principio, una amenaza para el derecho en cuestión.

¹³³ Se usa cuando la medida puede afectar el goce de un derecho constitucional no fundamental o existe un indicio de arbitrariedad que se refleja en la afectación grave de la libre competencia. Así, mismo, se utiliza en los casos en que existen normas basadas en criterios sospechosos, pero con el fin de favorecer a grupos históricamente discriminados. Se trata de casos en los que se establecen acciones afirmativas, tales como las normas que emplean un criterio de género o raza para promover el acceso de la mujer a la política o de las minorías étnicas a la educación superior. Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-084 de 2020. MP. Gloria Stella Delgado Ortiz, C-673 de 2001. MP. Manuel José Cepeda Espinosa, C-239 de 2014. MP. Mauricio González Cuervo, C-345 de 2019. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-372 de 2019. MP. Gloria Stella Ortiz Delgado, C-862 de 2008. MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, C-248 de 2019. MP. Cristina Pardo Schlesinger, C-139 de 2018. MP. Antonio José Lizarazo Ocampo), C-586 de 2016. MP. Alberto Rojas Ríos.

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*¹³⁴ –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 77¹³⁵ 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 apropiarse 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.

¹³⁴ Se usa cuando está de por medio una clasificación sospechosa como las enumeradas en forma no taxativa a manera de prohibiciones de discriminación en el inciso 1º del artículo 13 de la Constitución (el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión, la opinión política o filosófica), en el artículo 1.1. de la CADH o en el artículo 26 del PIDCP; también se aplica cuando la medida recae principalmente en personas en condiciones de debilidad manifiesta, grupos marginados o discriminados, sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o minorías insulares y discretas o cuando la medida que hace la diferenciación entre personas o grupos prima facie afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental; asimismo, cuando se examina una medida que crea un privilegio o cuando el trato desigual se funda en rasgos permanentes de las personas, de las cuales éstas no pueden prescindir por voluntad propia, a riesgo de perder su identidad. Son características que han estado sometidas, históricamente, a patrones de valoración cultural que tienden a menospreciarlas; y no constituyen, per se, criterios con base en los cuales sea posible efectuar una distribución o reparto racionales y equitativos de bienes, derechos o cargas sociales.

¹³⁵ Desarrollado por la Sección 2257 de la misma Ley en el que 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.

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 2019¹³⁶. 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.

¹³⁶ MP. Cristina Pardo Schlesinger.

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”¹³⁷.

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

¹³⁷ Cfr. Escrito de demanda, visible en el expediente digital.

las 33 universidades públicas y se constata que solo se apropiaron rubros para gastos de inversión de las universidades públicas del orden nacional:

UNIVERSIDAD	ORDEN AL QUE PERTENECE	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
Universidad de Nariño	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	\$4.044.159.107
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	Departamental (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	Nacional	\$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	Nacional	\$80.296.227.081	\$1.068.862.170

Tecnológica del Chocó – Diego Luis Córdoba			
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 Trópico 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 2021¹³⁸

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”¹³⁹.

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

¹³⁸ MP. Cristina Pardo Schlesinger.

¹³⁹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-366 de 2021. MP. Cristina Pardo Schlesinger.

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)”¹⁴⁰ –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 social¹⁴¹.

¹⁴⁰ Cfr. Escrito de demanda, visible en el expediente digital.

¹⁴¹ Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-515 de 1995. MP. Alejandro Martínez Caballero; C-337 de 1996. MP. Hernando Herrera Vergara y C-220 de 1997. MP. Fabio Morón Díaz.

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.

5.3. El 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

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 2021¹⁴² 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 2019¹⁴³ 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 2021¹⁴⁴ y que se reiterarán en esta decisión.

¹⁴² MP. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁴³ MP. Cristina Pardo Schlesinger.

¹⁴⁴ MP. Cristina Pardo Schlesinger.

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 inexecutable 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”¹⁴⁵.

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 inexecutable 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,

¹⁴⁵ Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-737 de 2001. MP. Eduardo Montealegre Lynett. Lo resuelto sobre el punto en la sentencia aludida ha sido reiterado en otros pronunciamientos. Ver, por ejemplo, sentencias C-366 de 2011. MP. Luis Ernesto Vargas Silva; C-027 de 2012. MP. Juan Carlos Henao Pérez.

RESUELVE

PRIMERO.- DECLARAR la inexecutable 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.

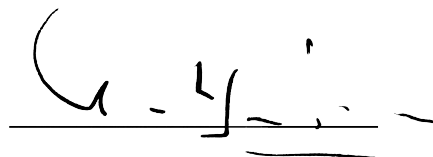
DIANA FAJARDO RIVERA
Presidenta
Ausente con excusa



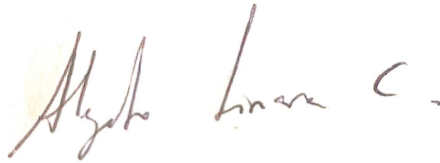
NATALIA ÁNGEL CABO
Magistrada



JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ
Magistrado



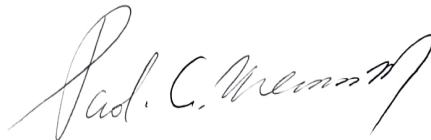
JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJJAR
Magistrado



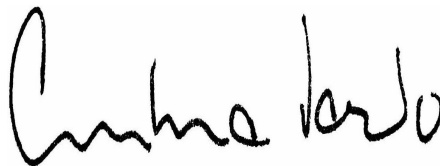
ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con salvamento de voto



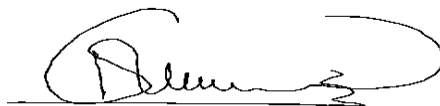
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado
Con salvamento de voto



PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA
Magistrada



CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS
Magistrado



ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ
Secretaria General