



Honorables

**MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

Magistrada Ponente: **CRISTINA PARDO SCHLESINGER**

E.S.D.

Referencia: Expediente **D-14.091**. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 183 (parcial) de la Ley 1955 de 2019, «[p]or el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad”».

Actor: **YEFFERSON MAURICIO DUEÑAS GÓMEZ**.

Asunto: **intervención ciudadana** según Decreto 2067 de 1991 artículo 7.

**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**, actuando como ciudadano y **Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre** y **WALTER PÉREZ NIÑO**, docente de la Facultad de Derecho, y miembro del Observatorio, identificados como aparece al pie de nuestras firmas, vecinos de Bogotá, dentro del término legal, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 de la C.P y el artículo 7 Decreto 2067 de 1991, presentamos la siguiente intervención ciudadana con respecto a la demanda de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

## I. NORMA DEMANDADA

### **“LEY 1955 DE 2019**

(mayo 25)

Diario Oficial No. 50.964 de 25 de mayo 2019

**PODER PÚBLICO – RAMA LEGISLATIVA**

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

“Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad”.

**EL CONGRESO DE COLOMBIA**

**DECRETA:**

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

## II. CARGO DE CONSTITUCIONALIDAD.

El demandante solicita que se declare la inexecutable de la expresión «El Ministerio de Educación Nacional establecerá los mecanismos de distribución de estos recursos, con criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros. (...)» contenida en el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, por desconocimiento de la reserva de la Ley. Como fundamento de sus pretensiones señala que:



- En virtud del principio de reserva de la ley, el legislador en las materias de su conocimiento debe establecer marcos de referencia o materialidad legislativa, que en todo caso deben ser suficientes, toda vez que el Gobierno Nacional requiere de regulaciones completas que orienten su potestad reglamentaria.
- En la norma demandada el Ministerio de Educación Nacional (MEN) debe atender a criterios de equidad y fortalecimiento institucional al momento de determinar el reparto de los recursos. Sin embargo, estos parámetros son vagos e imprecisos, además que no limitan la actividad del ejecutivo.
- El apartado de la norma, asimismo, al incluir la expresión «entre otros» habilita al ejecutivo para crear nuevos criterios a las Instituciones de Educación Superior para la entrega de recursos del Estado.
- El Congreso de la República en la norma le otorga al MEN la facultad de definir mecanismos de asignación presupuestal para las Universidades Públicas, cuando esto es materia de reserva legal conforme a la Sentencia C-926 de 2005.
- El legislador no puede abdicar, declinar o renunciar al cumplimiento de la función normativa.
- La ley no puede deferir al reglamento la regulación de los aspectos atinentes al financiamiento de la educación. Su obligación es crear parámetros mínimos para que el ejecutivo pueda ejercer la potestad reglamentaria.

### **III. CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADANA CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD LIBRE**

Estima el observatorio que se debe declarar inexecutable del término acusado, esto de la expresión «El Ministerio de Educación Nacional establecerá los mecanismos de distribución de estos recursos, con criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros» contenida en el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019. Para desarrollar las consideraciones, en primer lugar, se hablará de la reserva legal y la cláusula de competencia legislativa, para, en segundo lugar, centrar el tema en materia de educación. En tercer lugar, se establecerán las conclusiones para el caso en concreto.

#### **3.1. Cláusula de competencia legislativa y Reserva legal.**

La reserva de la ley es una manifestación democrática en el contexto de separación de poderes, según la cual se pretende que las normas sociales contengan legitimidad, fruto de la expresión de la soberanía popular, por intermedio de procedimientos deliberativos en la construcción de las leyes y en la regulación mediante la norma conforme el constituyente se lo ha confiado<sup>1</sup>.

Particularmente, sobre la materia por lo menos existen tres significados que ha conferido la Corte: El primero tiene que ver con la reserva en materia de derechos fundamentales, para indicar que solo mediante la ley se pueden hacer restricciones de estos. El segundo, se relaciona con el principio de legalidad, en especial con la cláusula general de competencia del Congreso y en su virtud las actuaciones de la administración deben estar fundadas en las leyes y en la constitución cuando son disposiciones de eficacia directa. Finalmente, el tercero tiene que ver con la redacción de las normas en las que el constituyente ordena que ciertos temas deban ser desarrollados por una fuente específica, a saber, la Ley<sup>2</sup>. Así, en todos los preceptos constitucionales en los que se presente alguna reserva de ley, el Congreso debe emitir normas que regulen los aspectos centrales, principales y esenciales de la materia objeto de reserva.

En el caso objeto de estudio se plantea el tercero de los escenarios, es decir la reserva legal como una facultad que solo le corresponde al Congreso de la República.

---

<sup>1</sup> Sentencia C-507 de 2014. M.P. Mauricio González Cuervo.

<sup>2</sup> Ibidem.



Puntualmente en la regulación de los criterios para financiar las Universidades Públicas.

En cuanto a la competencia para legislar, conforme a los artículos 114 y 150 Superiores, a la rama legislativa le corresponde dictar leyes, así como a la rama ejecutiva llevarlas a cabo y a la rama judicial declarar la existencia o no de derechos u obligaciones de los titulares<sup>3</sup>. Según el artículo 113 de la Constitución, dentro de las divisiones clásicas de las ramas del poder público, existe una supremacía del Congreso de la República frente a los demás poderes por ser aquel el órgano propio de representación popular. Es decir, el legislador es el primer llamado a expresar la voluntad popular<sup>4</sup>.

De la cláusula general de competencia legislativa, según la cual es el Congreso el órgano encargado por intermedio de las leyes de desarrollar la Constitución (salvo que ella lo indique), se desprende la reserva legal entendida como obligación del legislador de regulación, limitando la actividad del ejecutivo e impidiendo que delegue potestades de otros órganos o que estos se pronuncien sobre materias que deben ser determinadas por la ley<sup>5</sup>.

De esta manera, la potestad reglamentaria requiere de la existencia previa de un contenido legal el cual pueda ser reglamentado, y de que dicha reglamentación respete la Constitución (y otras leyes de ser del caso). Esto impide que el ejecutivo usurpe funciones propias del Congreso y garantiza el respeto por el ordenamiento en el marco de las jerarquías normativas<sup>6</sup>

Sobre la preexistencia del contenido normativo del cual depende la facultad del ejecutivo para regular, la Corte ha entendido que, si bien se pueden establecer disposiciones realizadas en un lenguaje amplio, deben tener criterios **i) inteligibles, ii) claros y iii) orientadores**, dentro de los cuales debe actuar la administración. En esa línea señala la Corte Constitucional que:<sup>7</sup>

[S]i bien la generalidad de las disposiciones legales deja un margen amplio para el desarrollo específico de las normas legales en ejercicio de la potestad reglamentaria, la regulación concreta de la administración depende de que las disposiciones legislativas establezcan **criterios inteligibles, claros y orientadores**, en el marco de los cuales pueda desarrollarse idóneamente el ejercicio de la función ejecutiva y se preserven los principios básicos y fines esenciales del estado social y democrático de derecho (Negrilla fuera de texto)

Además, la Corte ha indicado que la reglamentación, aunque no se puede realizar en detalle si debe tener parámetros generales y básicos:

[E]n relación con la primera exigencia mencionada, esto es, la preexistencia de contenidos y criterios legales generales fijados por el legislador, esta Corte ha sostenido, que si bien no puede exigirse al legislador una regulación detallada de las materias que le corresponde regular, y ello por limitaciones de carácter fáctico o técnico, **si le es exigible al Legislador que determine unos parámetros generales y básicos que orienten la actuación de la administración** así como la potestad reglamentaria del Presidente de la República y de las entidades de carácter administrativo<sup>8</sup>. (Resaltado fuera de texto)

---

<sup>3</sup> Sentencia C-675 de 2005. M. P. Jaime Araujo Rentería.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Sentencia C-265 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

<sup>8</sup> Sentencia C-782 de 07 M.P. Jaime Araujo Rentería.



Esta claro entonces que existen materias que deben ser desarrolladas por el legislador y que solo a este le corresponde la regulación, por ser voluntad del constituyente primario. Por eso mismo no pueden ser delegadas al ejecutivo. Además, las materias sobre las cuales el legislativo ejerza regulación deben tener parámetros inteligibles, claros, orientadores, generales y básicos, para que pueda ser reglamentada y realizada por el ejecutivo.

### 3.2. Reserva legal y cláusula general de competencia en materia educativa.

El artículo 67 de la Carta asigna al Estado la facultad de inspección y vigilancia en la educación con el fin de i) asegurar su calidad y el cumplimiento de los fines para la mejor formación de los educandos; ii) garantizar el adecuado cubrimiento del servicio; y iii) asegurar las condiciones necesarias para el acceso y la permanencia en el sistema educativo<sup>9</sup>.

La Corte Constitucional ha reconocido que en materia educativa existe una vinculación juiciosa del reglamento y la ley, donde el primero desarrolla y precisa a la segunda. Además, insiste en que es preciso la existencia de una norma previa de un contenido o materia que pueda ser reglamentada<sup>10</sup>

Ha indicado el Tribunal Constitucional en la sentencia T-704 de 2010 que<sup>11</sup>:

**[E]n materia de educación, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que existe reserva de ley, es decir, que debe ser regulada exclusivamente por el legislador, ordinario o extraordinario, y como consecuencia de tal reserva, la potestad reglamentaria requiere a su vez la existencia previa de un contenido o una materia legal que pueda ser reglamentada, sin ser desbordada.** Dentro de dicha reserva, la jurisprudencia, ha incluido tanto la evaluación de la prestación del servicio de educación en general como la de quienes lo prestan, y ha considerado imperativo, que la ley establezca al menos los criterios, parámetros o bases para que el Presidente de la República, en ejercicio de la atribución prevista en el art. 189-11 de la Constitución u otra autoridad administrativa, si fuere el caso, expida la reglamentación correspondiente para su cumplimiento. (negrilla fuera de texto)

La jurisprudencia de la Corte también ha establecido que en materia educativa la inspección y vigilancia son de resorte del legislador por ser materias que se encuentran bajo reserva de ley como en el caso de un servicio público<sup>12</sup>. Ha sostenido que:

Es entonces, con fundamento en el artículo 67 de la Constitución Política que la doctrina y la jurisprudencia constitucional han entendido que **la potestad de regulación de la educación que el constituyente asignó al Estado debe ser ejercida por el Legislador.** Esto significa que, en materia de educación, y por ser ésta un servicio público con función social, está determinada no solamente por la cláusula general de competencia legislativa, como todos los demás ámbitos del ordenamiento jurídico, sino que además, las materias relativas a la educación, están sujetas al principio de reserva legal.

En relación con el principio de reserva legal en materia de servicios públicos, esta Corte ha sostenido que por expreso mandato de la Constitución Política es al **Congreso de la República a quien por medio de leyes corresponde la regulación de las actividades que constituyen servicios públicos,** y ello en

---

<sup>9</sup> Sentencia C-675 de 2005. M. P. Jaime Araujo Rentería.

<sup>10</sup> Sentencia C-162 de 2008. Humberto Antonio Sierra Porto.

<sup>11</sup> M.P. María Victoria Calle Correa.

<sup>12</sup> C-782 de 2007. Jaime Araujo Rentería.



aspectos tales como su carácter, naturaleza, extensión, cobertura, sujetos prestadores, su gestión y fiscalización, condiciones de prestación, usuarios y sus derechos y deberes, el régimen tarifario, así como el control, inspección y vigilancia por parte del Estado; todo ello de conformidad con los artículos 1, 2, 56, 150-23, 365, 367, 368, 369 y 370 de la Constitución Política. (negrilla fuera de texto)

Dicha facultad también abarca el sistema de transferencias a las universidades públicas, como indicó la Corte al revisar el artículo 84 de la Ley 812 de 2003, en donde señaló<sup>13</sup>.

De otra parte, la Corporación también advierte vulneración del principio de reserva de ley, toda vez que se permite al Ejecutivo, fijar criterios y el procedimiento para la redistribución de las transferencias a las universidades, cuando ello, en principio y siempre que respete la autonomía universitaria, **es un asunto que corresponde directamente al legislador** (negrilla fuera de texto).

Finalmente, cabe señalar que la potestad de regulación, incluso tratándose del derecho a la educación, no puede ser delegada por el Congreso ya que, toda vez que como lo indica el Tribunal Constitucional:

**[L]o que no puede hacer el legislador** en materia de educación, y con mayor razón por tratarse de una materia sometida a reserva legal, **es transferir su facultad regulativa en esta materia de manera íntegra al Ejecutivo, lo cual resulta claramente violatorio tanto de la cláusula general de competencia como del principio de reserva legal, y excede los límites y presupuestos constitucionales fijados para el ejercicio de la potestad reglamentaria**, y no puede justificarse tampoco de ninguna manera con fundamento en las facultades para ejercer la inspección y vigilancia.

De lo anterior se puede concluir que la potestad de regular la educación corresponde al Congreso de la República de manera exclusiva por ser esta un servicio público con función social. Dentro de esta regulación se encuentra la realización de transferencias a las universidades públicas. Así, el Congreso en esta materia tiene que establecer criterios y parámetros legales generales mínimos y fundamentales. En ese sentido el legislador no puede trasladar la función regulativa en materia de educación como tampoco puede el Ejecutivo usurpar dichas funciones

### 3.3. Caso en concreto.

En el asunto el demandante pide la inconstitucionalidad de la expresión «El Ministerio de Educación Nacional establecerá los mecanismos de distribución de estos recursos, con criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros. (...)» contenida en el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019, por desconocimiento de la reserva de la Ley.

Ahora bien, del marco jurisprudencial expuesto se puede indicar que:

- Para que una norma pueda ser regulada por el ejecutivo se requiere que sea previa y respete la constitución y las leyes.
- Las disposiciones normativas previas que pueden ser reguladas por el ejecutivo deben ser i) inteligibles, ii) claras y iii) orientadoras.
- Además, la regulación debe tener criterios generales y básicos.

---

<sup>13</sup> C-926 de 2005. M.P. Jaime Córdoba Triviño.



- La educación es un derecho y servicio público que está sometido a la reserva legal por parte del Congreso, quien tiene de manera exclusiva la titularidad de su regulación.
- Por lo anterior, las normas en materia de educación dentro de la potestad reglamentaria requieren la existencia previa de un contenido material legal que pueda ser reglamentada.
- La financiación de las universidades públicas es una materia sobre la cual recae la reserva legal y la cláusula general de competencia. Por lo que le corresponde al legislativo de manera exclusiva fijar los criterios de financiación de las universidades públicas.
- La potestad de regulación no puede ser delegada por el Congreso al ejecutivo.

Teniendo en cuenta lo anterior para el caso concreto:

- El Congreso en uso de sus atribuciones y competencias en materia de educación expide la norma demandada, Ley 1955 de 2019, artículo 183.
- El artículo referido, en su acápite demandado, establece mecanismos de distribución de los recursos de universidades públicas, dejando en el Ministerio de Educación Nacional la facultad de fijar herramientas de distribución de recursos, bajo los criterios de «equidad, y fortalecimiento institucional, entre otros».
- Por la materia de la norma, para que esta disposición sea constitucional tiene que derivarse de ella reglas i) inteligibles, ii) claras y iii) orientadoras. Además de iv) generales y vi) básicas.
- Respecto de la inteligibilidad, es decir con la cualidad de ser entendido, se estima que la el apartado demandado no cumple dicho requisito. Al solamente enunciar dos herramientas de análisis y dejar al aire otros, sin entrar a definirlos, no se puede concebir cuales son las reglas básicas para el financiamiento de las universidades públicas.
- Tampoco existe claridad, toda vez que no se establecen qué tipo de mecanismos se utilizarán y la manera en que serán ponderados a la hora de transferir los recursos a las universidades públicas.
- Al no existir una descripción sobre los mecanismos, no desarrollar bien el contenido de los criterios de equidad y fortalecimiento institucional, y dejar que estos puedan ser adicionados por parte del ejecutivo, no existe una verdadera orientación de la norma demandada.
- Tampoco el texto revisado cumple con la exigencia de ser básico, ya que no ofrecen mayores ayudas para establecer los términos en que se dará la financiación a las universidades públicas.
- Asimismo, cuando establece que los criterios de equidad y fortalecimiento instruccional serán tenidos en cuenta «entre otros», renuncia a su facultad de regulación y la deja en el ejecutivo, hecho no permitido por la jurisprudencia.

Según lo anterior, la norma sujeta a examen de la Corte hace parte de las materias que debe regular el legislador y por lo tanto debería cumplir los requisitos de claridad,



inteligibilidad y orientación, además de ser básica. No obstante, se puede establecer que los parámetros fijados para la financiación de las universidades públicas indicados en el precepto acusado por el demandante no se desarrollan conforme a los requerimientos jurisprudenciales, toda vez que son abstractos, vagos e imprecisos, al punto de que permite al ejecutivo establecer otros. Lo anterior deriva en la inconstitucionalidad del precepto demandado.

#### IV. PETICIÓN

Que se declare la INEXEQUIBILIDAD de la expresión «El Ministerio de Educación Nacional establecerá los mecanismos de distribución de estos recursos, con criterios de equidad y fortalecimiento institucional, entre otros» contenida en el artículo 183 de la Ley 1955 de 2019. Por las razones explicadas con anterioridad.

Atentamente,

**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**  
**Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**  
**Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.**  
Calle 8, 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150.  
Correo: [jkbv@hotmail.com](mailto:jkbv@hotmail.com)

**WALTER PÉREZ NIÑO**  
**Docente y Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional**  
**Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.**  
Correo: [walter.perez@unilibre.edu.co](mailto:walter.perez@unilibre.edu.co)