

Bogotá, 21 de enero de 2025

Honorable

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA -REPARTO-**

**Asunto:** Acción de cumplimiento

**Actor:** Fundación para el Estado de Derecho (FEDe.Colombia)

**Accionado:** Ministerio de Educación Nacional

La **FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO** (en adelante FEDe.Colombia), identificada con NIT 901.652.590-1, domiciliada en la ciudad de Bogotá, organización no gubernamental, no partidista y sin ánimo de lucro que tiene por objeto defender el Estado de Derecho, las libertades individuales, la ciudadanía democrática y el gobierno constitucional en Colombia, representada en este acto por el suscrito representante legal, a través del presente escrito presenta **ACCIÓN DE CUMPLIMIENTO** contemplada en el artículo 87 de la Constitución, desarrollada en la Ley 393 de 1997 y la Ley 1437 de 2011, en contra del **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, identificado con el NIT 899.999.001-7, por la renuencia al cumplimiento de lo ordenado en el artículo 2.5.3.3.5.16 del Decreto 2271 de 2023, respecto del deber de realizar la transferencia directa de los aportes programados para atender el pago del valor de la matrícula de los beneficiarios de la política de gratuidad en la matrícula a cada institución de educación superior pública.

### **I. NORMA CON FUERZA MATERIAL DE LEY INCUMPLIDA**

El artículo 2.5.3.3.5.16 del Decreto 2271 de 2023, “*Por medio del cual se modifica la Sección 5 del Capítulo 3, Título 3, Parte 5, Libro 2, del Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar la Ley 2307 de 2023 y el artículo 123 de la Ley 2294 de 2023*” asigna al Gobierno Nacional el deber de realizar la transferencia directa de los aportes programados para atender el pago del valor de matrícula de los beneficiarios de la política de gratuidad, en los siguientes términos (Anexo 4)

“

#### **DECRETO 2271 DE 2023**

*Por medio del cual se modifica la Sección 5 del Capítulo 3, Título 3, Parte 5, Libro 2, del Decreto*

(...)

*Artículo 2.5.3.3.5.16. Transferencias de recursos a las instituciones de educación superior públicas. El Ministerio de Educación Nacional transferirá directamente a cada institución de educación superior pública los aportes programados para atender el pago del valor de la matrícula ordinaria neta en cada periodo académico de los beneficiarios de la Política de Gratuidad en la matrícula, conforme al procedimiento que la Junta Administradora establezca en el reglamento operativo.”*

## II. AUTORIDAD RENUENTE

La presente acción de cumplimiento va dirigida contra el **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**, identificado con el NIT 899.999.001-7, representado por el ministro José Daniel Rojas Medellín o quien haga sus veces.

## III. HECHOS CONSTITUTIVOS DE INCUMPLIMIENTO

1. La política de gratuidad en la matrícula es una política pública desarrollada por el Congreso de la República mediante la Ley 2155 de 2021 “*Por medio de la cual se expide la ley de inversión social*”. Su objeto es promover el acceso a la educación superior para los estudiantes de programas de pregrado en atención a criterios de vulnerabilidad socioeconómica y equidad territorial y poblacional. Así se señala en su artículo 27:

*“Artículo 27 - Con el objeto de avanzar en el acceso a la educación superior, se implementará la política de Estado de gratuidad en la matrícula para todos los estudiantes de programas de pregrado de las instituciones de educación superior públicas, bajo criterios de vulnerabilidad socioeconómica, de equidad territorial y poblacional, como medida que permita el acceso de jóvenes de las regiones y grupos poblacionales que históricamente no han transitado a la educación superior. La Política de Gratuidad será progresiva y buscará la universalidad, se ajustará a la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo. (...)”*

Por su parte, el artículo 4 de la Ley 2307 de 2023, “*Por la cual se establece la gratuidad en los programas de pregrado en las instituciones de educación superior públicas del país y se dictan otras disposiciones*”, señala que:

*“Artículo 4 - Los recursos de financiación de la presente ley estarán a cargo del Presupuesto General de la Nación. (...)”*

2. En concordancia con esto, la Ley 2155 de 2021 asigna al Ministerio de Educación Nacional el deber de transferir anualmente los aportes correspondientes al valor de la matrícula neta de los estudiantes de programas del nivel técnico profesional, tecnológico y universitario, de acuerdo con la reglamentación que para tal fin establezca el Gobierno Nacional a las Instituciones de Educación Superior Pública (IESP), de acuerdo con la regulación que fije para este fin el Gobierno Nacional, en los siguientes términos:

*“Artículo 27 – (...) Para ello, el Ministerio de Educación Nacional transferirá anualmente a las Instituciones de Educación Superior Públicas (IESP), los aportes correspondientes al valor de la matrícula neta de los estudiantes de programas del nivel técnico profesional, tecnológico y universitario, de acuerdo con la reglamentación que para tal fin establezca el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Educación Nacional, reduciendo gradualmente las restricciones que existan para financiar la matrícula a estudiantes en condiciones de vulnerabilidad socioeconómica de acuerdo con el instrumento de focalización socioeconómico definido por el Departamento Nacional de Planeación. (...)”*

3. En desarrollo de estas disposiciones, el artículo 2.5.3.3.5.16 del Decreto 2271 de 2023, “*Por medio del cual se modifica la Sección 5 del Capítulo 3, Título 3, Parte 5, Libro 2, del Decreto 1075 de 2015*

Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar la Ley 2307 de 2023 y el artículo 123 de la Ley 2294 de 2023”, asigna al Gobierno Nacional el deber de realizar la transferencia directa de los aportes programados para atender el pago del valor de matrícula de los beneficiarios de la política de gratuidad, en los siguientes términos:

#### “DECRETO 2271 DE 2023

*Por medio del cual se modifica la Sección 5 del Capítulo 3, Título 3, Parte 5, Libro 2, del Decreto*

(...)

**Artículo 2.5.3.3.5.16 Transferencias de recursos a las instituciones de educación superior públicas.** *El Ministerio de Educación Nacional transferirá directamente a cada institución de educación superior pública los aportes programados para atender el pago del valor de la matrícula ordinaria neta en cada periodo académico de los beneficiarios de la Política de Gratuidad en la matrícula, conforme al procedimiento que la Junta Administradora establezca en el reglamento operativo. (...)*”

4. En desarrollo de las competencias consagradas en los artículos 2.5.3.5.5.5 y siguientes del Decreto 1075 de 2015 “*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación*”, la Junta Administradora de la Política de Gratuidad en la Educación expidió el Reglamento Operativo de la Política de Gratuidad en la Matrícula de los Programas de Pregrado de las Instituciones de Educación Superior Públicas el 17 de enero de 2024.

En este acto administrativo se señala que la transferencia de los recursos de la política debe realizarse de acuerdo con el procedimiento descrito en su artículo 16, en los siguientes términos:

**“Artículo 16. Giro de recursos.** *Para el giro de los recursos las IES públicas, se adelantará el siguiente procedimiento para cada periodo académico:*

*El Ministerio de Educación Nacional informará a cada IES pública el tope máximo de recursos para el siguiente periodo, para lo cual se tendrá en cuenta el número de beneficiarios(as) antiguos que se encuentran habilitados para renovar el beneficio, el número de estudiantes nuevos (cupos adicionales) a cubrir y el incremento esperado en el valor de matrícula neta.*

*1. Una vez sea informado a cada IES pública el valor total de recursos asignados para el siguiente periodo, el representante legal o su delegado allegará al Ministerio de Educación Nacional, por el medio que este disponga, una certificación que contendrá la siguiente información:*

- a. La relación de programas ofertados o abiertos para el respectivo periodo académico.*
- b. Las fechas del calendario académico para cada proceso (admisión, matrícula, inicio de clases, etc.).*
- c. El compromiso explícito de cargar la información de los estudiantes en las plantillas del SNIES a más tardar un mes después del cierre del proceso de matrícula.*
- d. El requerimiento del 80% del recurso para implementar la Política de Gratuidad en la Matrícula.*
- e. Número y tipo de cuenta bancaria en la que recibirá el desembolso de los recursos. Para el efecto deberá anexar el certificado expedido por la correspondiente entidad financiera.*

*2. Previa validación de la certificación y la generación del correspondiente Concepto Técnico desde la Subdirección de Apoyo a la Gestión de las IES, el Ministerio de Educación Nacional solicitará a la Junta Administradora de la Política de Gratuidad en la Matrícula la aprobación de giros. **Una vez los mismos sean aprobados por dichas instancias se tramitará el desembolso del 80% de los recursos asignados por esta fuente a cada IES pública durante el primer mes del periodo académico.***

*3. Cada IES pública recibirá un segundo desembolso correspondiente al monto restante de los recursos requeridos para el respectivo periodo académico, previa aprobación de la Junta Administradora de la Política de Gratuidad en la Matrícula y el cumplimiento de las siguientes actividades:*

*a. La validación por parte del Ministerio de Educación Nacional de la información reportada en el SNIES por la IES pública, conforme a lo establecido en el presente Reglamento.*

*b. La conciliación entre la IES pública y el MEN referente a los beneficiarios(as), valores proyectados y ejecutados para el respectivo periodo académico en el marco de la política de gratuidad en general (...).”<sup>1</sup> (Anexo 5)*

Frente a esto, vale recordar que la norma cuyo cumplimiento se solicitó al Ministerio de Educación Nacional ordena que la transferencia de los recursos a las Instituciones de Educación Superior Públicas (IESP) por concepto de la política de gratuidad en la matrícula debe realizarse en los términos por la Junta Administradora en el Reglamento Operativo de la política de gratuidad en la educación.

**5.** Durante el año 2024 se presentaron múltiples circunstancias que dan cuenta de la grave crisis financiera que afecta a las IESP porque, entre otras, no se ha estado realizando la transferencia oportuna de los recursos adeudados por el Gobierno nacional para atender el pago del valor de la matrícula de los beneficiarios de la política de gratuidad en la educación, veamos:

**5.1** En mayo de 2024, docentes de la Universidad de Antioquia (UdeA) denunciaron que, por primera vez en su historia, la institución no logró pagar la nómina de varios de sus empleados debido a problemas de liquidez derivados de las transferencias y pagos que no recibió oportunamente. Frente a esto, el vicerrector de la UdeA, Elmer Gaviria Rivera explicó que la crisis de las universidades públicas se debía a un déficit en la financiación por valor de 350.000 millones de pesos<sup>2</sup>.

**5.1.1** El 18 de septiembre de 2024, treinta y ocho congresistas de distintos partidos dirigieron una carta al Gobierno nacional en la que solicitaron que destinara 168.000 millones de pesos para poder conjurar la grave crisis financiera que atravesaba la UdeA<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Fuente sitio web.

<sup>2</sup> CARACOL RADIO: *Alertan que por primera vez en su historia, la UdeA no pagó la nómina de varios empleados*, <https://caracol.com.co/2024/05/22/alertan-que-por-primera-vez-en-su-historia-la-udea-no-pago-la-nomina-de-varios-empleados/> (Anexo 7)

<sup>3</sup>El Colombiano: *Cuatro meses de tensión: la Universidad de Antioquia busca salidas a la crisis financiera* <https://www.elcolombiano.com/antioquia/crisis-financiera-universidad-de-antioquia-DH25449648> (Anexo 8)

Aunque se han tomado medidas para poder asegurar que la UdeA cumpla con los compromisos adquiridos, incluyendo un plan de austeridad que al parecer permitió ahorrar 9.887 millones de pesos entre junio y septiembre<sup>4</sup>, la falta de financiación sigue siendo preocupante y pone en riesgo el derecho a la educación de los estudiantes de esta Institución. Se estima que, para final del año 2024, se requerían 136.000 millones de pesos adicionales<sup>5</sup>.

**5.1.2** Mediante un comunicado oficial del 31 de diciembre de 2024, la UdeA afirmó que, aunque logró cumplir con sus obligaciones laborales pendientes, no contaba con el flujo de liquidez que en años anteriores le permitía cumplir de manera oportuna con sus obligaciones, veamos:

*“En los años recientes la Alma Máter contó con un flujo de liquidez que permitía hacer dichos pagos de manera más inmediata, sin embargo, dada la complejidad financiera del año que culmina, en algunos casos no fue posible mantener esa misma expectativa. Pese a ello, como institución hemos procurado cumplir con tales compromisos siempre considerando los marcos y periodos legales. Agradecemos a nuestros servidores su solidaridad y comprensión frente estas circunstancias.”*

En ese mismo comunicado reconoció que: *“la compleja —y ampliamente conocida— situación financiera que enfrenta la Universidad de Antioquia — tiene como razón estructural el desfinanciamiento histórico de las instituciones de educación superior públicas del país.”*

**5.2** En una entrevista concedida en julio de 2024, Guillermo Murillo Vargas, rector de la Universidad del Valle advirtió que el presupuesto actual de la Institución era insuficiente para garantizar la correcta operación, necesitando al menos un 50% más de los recursos actualmente aprobados, esto es, unos 450.000 millones de pesos adicionales<sup>6</sup>.

**5.3** En agosto de 2024, el Contralor General, Carlos Hernán Rodríguez solicitó al Ministerio de Educación que atendiera de manera urgente la falta de financiación de las universidades públicas<sup>7</sup>:

*“La viabilidad financiera de la universidad pública puede ver comprometida la calidad de la educación superior. Es un tema delicado y el Ministerio de Educación debe tomar acciones frente a este tema (...) Eso está generando riesgo de estabilidad de algunas universidades públicas. La actualización de los estudios actuariales de sus pensionados debe estar al orden del día, de manera que se pueda contar con los recursos*

---

<sup>4</sup> INFOBAE: *Se agudiza la crisis en la Universidad de Antioquia: reducción de horas cátedra, déficit millonario y plan de austeridad*

<https://www.infobae.com/colombia/2024/10/31/la-universidad-de-antioquia-estaria-en-crisis-hay-polemica-por-reduccion-de-horas-catedra-deficit-millonario-y-plan-de-austeridad/> (Anexo 9)

<sup>5</sup> El Nuevo Siglo: *Crisis financiera en la Universidad de Antioquia: ASCUN explica el cuello de botella.* <https://www.elnuevosiglo.com.co/politica/crisis-financiera-en-la-universidad-de-antioquia-ascun-explica-el-cuello-de-botella> (Anexo 10)

<sup>6</sup> Agencia de Noticias UNIVALLE: *La Universidad del Valle necesita, al menos, 50% más de los recursos que recibe; estas son las razones y su realidad financiera* <https://www.univalle.edu.co/lo-que-pasa-en-la-u/la-universidad-del-valle-necesita-al-menos-50-mas-de-los-recursos-que-recibe-estas-son-las-razones-y-su-realidad-financiera> (Anexo 11)

<sup>7</sup> W RADIO: *Contraloría pide al Gobierno Asignar recursos a universidades públicas con crisis financieras.* <https://www.wradio.com.co/2024/08/12/contraloria-pide-al-gobierno-asignar-recursos-a-universidades-publicas-con-crisis-financiera/> (Anexo 12)

*suficientes. Recordó al respecto que una parte es financiada por parte de la Universidad, otra por la Gobernación y una más por el Estado”.*

**5.4** El 22 de noviembre de 2024, la Procuraduría emitió un comunicado de prensa anunciando que iba a requerir formalmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, al Ministerio de Educación Nacional y al Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) el envío de información detallada sobre la asignación, programación y desembolso de recursos destinados a la financiación de créditos educativos para el segundo semestre de 2024 y el año 2025. Además, afirmó qué:

*“La Procuraduría reafirma su compromiso con la vigilancia preventiva de la gestión pública, enfatizando que cualquier retraso o incumplimiento en la asignación de recursos no solo vulnera acceso al derecho a la educación de miles de jóvenes colombianos, sino que también compromete el desarrollo y el bienestar del país.”*

**5.5** En relación con el monto total adeudado a las IESP por concepto de la política de gratuidad en la educación para las vigencias 2023 y 2024, la Asociación Colombiana de Universidades (AUSCUN) compartió los resultados de una consulta realizada a las universidades asociadas, con corte al 02 de diciembre de 2024 (Anexo 6), dentro de los hallazgos de la consulta se destaca la siguiente información:

| IESP                                              | Deuda reportada por cada IESP a AUSCUN por concepto de política de gratuidad en la educación                                                                                               |
|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA - UNAD | \$ 329.230.452.268                                                                                                                                                                         |
| UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA                 | Vigencia 2023: \$9.589.488.324<br>Vigencia 2024: \$53.429.800.150                                                                                                                          |
| UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA                       | \$19.580.707.579 de deuda total para las vigencias 2023-2, 2024-1, 2024-2                                                                                                                  |
| UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA                  | \$8.322.556.330, correspondiente al 20% del periodo académico del 2024-1, y \$33.290.225.319, correspondiente al 80% del periodo académico 2024-2                                          |
| UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA                          | \$2.056.431.536, correspondiente al 20% del valor total aprobado para el semestre 2024-1                                                                                                   |
| UNIVERSIDAD DE NARIÑO                             | 2024-1: \$2.046.414.221 y 2024-2: \$2.949.713.502                                                                                                                                          |
| UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER (UIS)         | 2024-1: \$ 2.255.076. 818 (segundo desembolso) 2024-2: \$ 6.418.566.421 (13.1% primer desembolso) 2024-2: pendiente por conciliar valor aproximado de \$3.979.406.115 (segundo desembolso) |
| UNIVERSIDAD DEL TOLIMA                            | 2023-2: \$2,915,323,600. 2024-1: \$2.078.420.808 2024-2 (80%): \$7.513.969.263) y pendiente conciliación 20% 2024-2                                                                        |
| UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA  | \$15.429.497.388                                                                                                                                                                           |
| UNIVERSIDAD POPULAR DEL CESAR                     | \$18.730.824.09                                                                                                                                                                            |
| UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER          | 2024-1: \$3.740.049.454. 2024-2: \$6.897.272.053                                                                                                                                           |

6. FEDe.Colombia radicó<sup>8</sup> **solicitud de cumplimiento** el 28 de noviembre de 2024 ante el **Ministerio de Educación Nacional**, con el propósito de solicitar el cumplimiento de su obligación legal de transferir directamente a cada institución de educación superior pública los aportes programados para atender el pago del valor de la matrícula ordinaria neta en cada periodo académico de los beneficiarios de la Política de Gratuidad en la matrícula, conforme al procedimiento que la Junta Administradora establezca en el reglamento operativo, establecido en el artículo 2.5.3.3.5.16 del Decreto 2271 de 2023.

Adicionalmente, se solicitó que, en caso de haber cumplido a cabalidad con sus obligaciones, se remitiera toda la información que permitiera corroborar que no se encontraba en mora de cumplir con su deber legal señalado en el artículo 2.5.3.3.5.16 del Decreto 2271 de 2023.

## **“II. SOLICITUD**

*Como consecuencia de lo anterior, se solicita al **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (DAPRE)**, al **MINISTERIO DEL DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO** y al **MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL** realizar la transferencia directa a cada institución de educación superior pública de los aportes programados para atender el pago del valor de la matrícula ordinaria neta en cada periodo académico de los beneficiarios de la política de gratuidad en la matrícula, en los términos del artículo 2.5.3.3.5.16 del Decreto 2271 de 2023.*

*En caso de que el Gobierno nacional se encuentre al día en la transferencia de recursos señalados, solicitamos que remita toda la información que permita corroborar que no se encuentra en mora de cumplir con el deber legal señalado en los términos exactos del artículo 2.5.33.5.16 del Decreto 2271 de 2023.”*

7. Mediante oficio remitido bajo el radicado 2024-EE-341112, el Ministerio de Educación Nacional respondió parcialmente<sup>9</sup> a la solicitud elevada por la Fundación de la siguiente manera: “(...) *Ahora bien, dando respuesta a su solicitud puntual, le informamos que de acuerdo con el PAC programado por Ministerio de Hacienda, los desembolsos faltantes están previstos para el mes de diciembre del año en curso.*”

8. A la fecha, el Ministerio de Educación Nacional no ha efectuado la transferencia de los fondos adeudados dentro del plazo estipulado en el Reglamento Operativo de la Política de Gratuidad, ni ha cumplido la promesa adquirida en su respuesta a la petición de cumplimiento presentada por FEDe.Colombia, en la cual se comprometía a regularizar la situación antes de finalizar el mes de diciembre de 2024. Veamos:

8.1 El Reglamento Operativo de la Política de Gratuidad determina en su artículo 16 que el ochenta por ciento (80%) de los recursos aprobados deben ser transferidos a las IESP durante el primer mes del periodo académico. Mientras que el veinte por ciento (20%) restante solo será cancelado tras haberse realizado la validación de la información reportada en el Sistema Nacional de Educación Superior (SNIES) y la conciliación entre la IESP y el Ministerio sobre los beneficiarios,

---

<sup>8</sup> Anexo 1.

<sup>9</sup> Anexo 3.

los valores proyectados y los ejecutados, para ese periodo académico. Además, para este segundo desembolso, se debe firmar un acta de cierre del periodo académico que, según el Reglamento Operativo *“Se espera que esta acta quede en firme durante el mismo periodo académico, de tal manera que la asignación y giro de recursos del siguiente periodo académico no se retrase.”*

De manera que, habiendo concluido el periodo académico correspondiente al año 2024, ya tendrían que haberse firmado las actas de cierre con todas las IESP y, en consecuencia, se debió haber cancelado el 20% restante. Sin embargo, las cifras reportadas por las IESP y compartidas por AUSCUN muestran que, para el mes de diciembre de 2024, en algunos casos ni siquiera se había terminado de pagar lo correspondiente al 80% que debía entregarse durante el primer mes del periodo académico, mientras que, en otros casos, como el de la Universidad del Tolima, todavía persistían deudas de los periodos académicos de 2023.

Esta información permite concluir que se incumplió el deber de realizar las transferencias *“conforme al procedimiento que la Junta Administradora establezca en el reglamento operativo”*, como señala el artículo 2.5.3.3.5.16 del Decreto 2271 de 2023.

**8.2** Frente a la intención de ponerse al día con los saldos adeudados durante el mes de diciembre que el Ministerio de Educación Nacional adujo en su respuesta a la petición de cumplimiento elevada por FEDe.Colombia, debe decirse que no ha sido posible confirmar la realización de los desembolsos a las IESP, puesto que el Ministerio Nacional de Salud no ha enviado *“toda la información que permita corroborar que no se encuentra en mora de cumplir con el deber legal señalado en los términos exactos del artículo 2.5.33.5.16 del Decreto 2271 de 2023”*, tal como fue solicitado por FEDe.Colombia en su petición de cumplimiento.

**8.3** También se reconoce que no se está al día con los pagos debidos en la denuncia pública realizada por la Representante a la Cámara Catherine Juvinao quien afirma que la deuda total con las instituciones académicas sobrepasa el billón de pesos. Los valores adeudados se obtienen de la información que le fue suministrada por el Ministerio Nacional de Educación en respuesta a un derecho de petición de información, del que se destacan los siguientes valores por concepto de la política de gratuidad en la matrícula<sup>10</sup>:

---

<sup>10</sup> Anexo 13.

| IES                                                     | **SUMA ESTIPULADA DEUDA |
|---------------------------------------------------------|-------------------------|
| UNIVERSIDAD NACIONAL ABIERTA Y A DISTANCIA UNAD         | \$ 325,247,777,450      |
| UNIVERSIDAD MILITAR- NUEVA GRANADA                      | \$ 94,123,511,813.00    |
| UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA                        | \$ 49,935,337,979       |
| UNIVERSIDAD DE PAMPLONA                                 | \$ 32,119,922,609       |
| UNIVERSIDAD DEL TOLIMA                                  | \$ 29,939,222,726       |
| UNIVERSIDAD DEL MAGDALENA - UNIMAGDALENA                | \$ 26,389,609,654       |
| INSTITUCION UNIVERSITARIA ANTONIO JOSE CAMACHO          | \$ 25,360,273,916       |
| UNIVERSIDAD INDUSTRIAL DE SANTANDER                     | \$ 24,413,665,684       |
| UNIDADES TECNOLOGICAS DE SANTANDER                      | \$ 23,322,554,587       |
| UNIVERSIDAD DE CUNDINAMARCA-UDEC                        | \$ 22,022,825,445       |
| UNIVERSIDAD PEDAGOGICA Y TECNOLOGICA DE COLOMBIA - UPTC | \$ 18,977,483,981       |
| UNIVERSIDAD DE LA GUAJIRA                               | \$ 18,846,491,466       |
| UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DE PEREIRA - UTP                | \$ 18,677,561,200       |
| UNIVERSIDAD DE CARTAGENA                                | \$ 16,705,337,783       |
| UNIVERSIDAD FRANCISCO DE PAULA SANTANDER - CÚCUTA       | \$ 16,380,752,803       |
| UNIVERSIDAD DEL VALLE                                   | \$ 16,173,655,331       |
| TECNOLOGICO DE ANTIOQUIA                                | \$ 16,078,901,560       |
| UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA                                | \$ 16,035,408,526       |
| UNIVERSIDAD TECNOLOGICA DEL CHOCO-DIEGO LUIS CORDOBA    | \$ 15,573,096,164       |

9. Es claro el incumplimiento de los términos del Reglamento Operativo de la Política de Gratuidad, sumado a que el Ministerio de Defensa no facilitó la información solicitada que permitiera corroborar que sí viene cumpliendo con su obligación, corroborado en la denuncia pública realizada por la Representante a la Cámara, se debe concluir el incumplimiento del deber legal consagrado en el artículo 2.5.3.3.5.16 del Decreto 2271 de 2023, además de la renuncia a cumplir tras haberse presentado petición de cumplimiento por parte de FEDe.Colombia.

10. Todo lo expuesto permite concluir que el Ministerio Nacional de Educación viene incumpliendo de manera permanente con su obligación de transferir oportunamente los recursos adeudados a las IESP. De manera que se requiere la intervención judicial para asegurar que la Entidad se ponga al día con los saldos adeudados y que garantice que para los periodos académicos venideros va a ceñirse a los plazos estipulados para el cumplimiento de sus obligaciones legales.

Habiéndose agotado los requisitos de ley, se procede con la interposición de la presente acción de cumplimiento, en los términos establecidos en la Ley 393 de 1997.

#### IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1. El artículo 87 de la Constitución establece que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, a efectos de que se ordene a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

2. La Ley 393 de 1997 desarrolló los requisitos (artículo 10), procedibilidad (artículo 8) y oportunidad (artículo 7) para el ejercicio de la acción de cumplimiento; por su parte, la Ley 1437 de 2011 señaló el derecho de las personas de exigir el cumplimiento de las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que cumplan funciones administrativas (artículo 5, numeral 7), de igual forma instituyó el cumplimiento de normas con fuerza material o actos administrativos (artículo 146).

Sobre la procedencia de la acción de cumplimiento la Corte Constitucional manifestó en sentencia C-157 de 1998 que:

*“El objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo.*

*En conclusión, la acción de cumplimiento que consagra el artículo 87 de la Constitución, es el derecho que se le confiere a toda persona, natural o jurídica, pública o privada, en cuanto titular de potestades e intereses jurídicos activos frente a las autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, y no meramente destinataria de situaciones pasivas, concretadas en deberes, obligaciones o estados de sujeción, demandados en razón de los intereses públicos o sociales, para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado, mediante la formulación de una pretensión dirigida a obtener el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos.*

*El referido derecho se nutre del principio constitucional de la efectividad de los derechos que es anejo al Estado Social de Derecho, pues si éste busca crear unas condiciones materiales de existencia que aseguren una vida en condiciones dignas y justas a los integrantes de la comunidad, y la acción de los poderes públicos para lograr estos propósitos se traducen en leyes y actos administrativos, toda persona como integrante de ésta, en ejercicio del derecho de participación política e interesado en que dichos cometidos materiales se realicen, tiene un poder activo para instar el cumplimiento de dichas leyes y actos, acudiendo para ello al ejercicio de una acción judicial.”*

**3.** El párrafo del artículo 9 de la Ley 393 de 1997 establece que la acción de cumplimiento “(...) no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos”.

**3.1** La Corte Constitucional estudió la constitucionalidad de esta norma en su sentencia C-157 de 1998<sup>11</sup>, llegando a la conclusión de que “En el marco de la acción de cumplimiento, facultar al juez para que el gasto previsto en una ley se incorpore en la ley de presupuesto o que la partida que en ésta se contempla se ejecute, quebranta el sistema presupuestal diseñado por el Constituyente, lo mismo que el orden de competencias y procedimientos que lo sustentan. (...)”.

De manera que no resulta viable acudir a esta figura para solicitar que se adopten nuevos gastos que ya no hayan sido contemplados en la ley de presupuesto. Este supuesto, señala la Corte, daría lugar a que la acción de cumplimiento devenga en un mecanismo que altere las demás instituciones y mecanismos constitucionales, en detrimento de la flexibilidad presupuestal que permite salvaguardar los recursos del erario.

---

<sup>11</sup> <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3763#1>

**3.2** Con respecto a los casos en que una norma se refiere a un gasto que ya ha sido incorporado dentro del presupuesto, el Consejo de Estado<sup>12</sup> precisó que “(...) *no siempre que la norma comporta una erogación dineraria, la acción de cumplimiento es improcedente; es necesario tener presente que, la jurisprudencia del Consejo de Estado también ha resaltado que, una vez elaborado un presupuesto o apropiado el gasto, la vocación natural de estos, es la de ser efectivamente destinados a la satisfacción de la función para el cual están concebidos, y es en estos casos, en los cuales, la pretensión de cumplimiento es procedente.*” Aterrizándolo en el caso concreto, esto significa que, para que el cumplimiento de la obligación contenida en el artículo 2.5.33.5.16 del Decreto 2271 de 2023 pueda ser exigido mediante esta acción, se debe constatar si este ya se encuentra aprobado o incluido en el presupuesto nacional.

**3.3** El Decreto 2295 de 2023 “*Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2024, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos*”, modificado por el Decreto de 2024, fue expedido en desarrollo de la facultad contenida en el artículo 67 del Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación y se acompañó de un Anexo que contiene el detalle del gasto para el año fiscal 2024. En este documento se incorporó una partida por valor de \$2.857.660.507.392 por concepto de “IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE GRATUIDAD Y ESTRATEGIAS PARA LA FINANCIACIÓN DEL ACCESO, LA PERMANENCIA Y LA GRADUACIÓN DE LOS ESTUDIANTES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR NACIONAL” en la cuenta programada 2202<sup>13</sup>.

De manera que los recursos para financiar esta política ya se encuentran incorporados en la ley de presupuesto.

**3.5** Para el año 2025, el Decreto 1621 de 2024 “*Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2025, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos*” incluye también un anexo se incorpora una partida titulada “IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE GRATUIDAD Y ESTRATEGIAS PARA LA FINANCIACIÓN DEL ACCESO, LA PERMANENCIA Y LA GRADUACIÓN DE LOS ESTUDIANTES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR NACIONAL” en la cuenta programada 2202 por valor de \$3.000.543.532.763<sup>14</sup>.

Lo anterior permite constatar que, para el año 2025, los recursos que financian la política de gratuidad en la educación también se encuentran incorporados en la ley de presupuesto.

## V. PRETENSIONES

Ordenar al Ministerio de Educación Nacional el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 2.5.3.3.5.16 del Decreto 2271 de 2023, mediante la transferencia directa y oportuna a cada institución de educación superior pública de los aportes necesarios para atender el pago del valor de la matrícula ordinaria neta de los beneficiarios de la política de gratuidad.

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 3 de abril de 2014. Radicación número: 76001-23-33-000-2013-01288-01(ACU) C.P. dr. Alberto Yepes Barreiro (E)

<sup>13</sup> Anexo 14. No obstante se modificó el Decreto 2295 de 2023 a través de los Decreto 103 y 163 de 2023, la partida para la política de gratuidad siguió siendo la misma. La versión final

<sup>14</sup> Anexo 15.

## VI. PRUEBA DE LA RENUENCIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 8 y en el numeral 5 del artículo 10 de la Ley 393 de 1997, en concordancia con los artículos 146 y 161 numeral 3 de la Ley 1437 de 2011, se aporta como requisito de procedibilidad prueba de la solicitud de cumplimiento del deber legal elevado ante el Ministerio de Educación Nacional (Anexo 1).

De esta manera queda acreditada la renuencia de la respectiva Entidad.

## VII. JURAMENTO

Manifiesto bajo la gravedad del juramento que FEDe.Colombia no está tramitando en la actualidad acción de cumplimiento ante el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior ICETEX y por el incumplimiento del mismo deber legal.

## VIII. COMPETENCIA

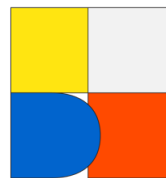
El Tribunal Administrativo es competente para conocer del presente asunto en primera instancia, a la luz de lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 152 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que en su tenor literal establece: *“Competencia de los tribunales administrativos en primera instancia. Los tribunales administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...) 14. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas”*.

## IX. PRUEBAS

Pruebas aportadas con el escrito de demanda. En el siguiente enlace se encuentran los medios probatorios aportados disponibles para consulta pública en el siguiente enlace:

<https://drive.google.com/drive/folders/18HXB5Cx7LC0z9-sMe5eD-BTPk66ue91E?usp=sharing>

|             |                                                                                 |
|-------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| Anexo No. 0 | Certificado de existencia y representación de FEDe.Colombia                     |
| Anexo No. 1 | Petición de cumplimiento radicada por FEDe.Colombia                             |
| Anexo No. 2 | Constancia de radicación de Petición de cumplimiento radicada por FEDe.Colombia |



|              |                                                                                                                                                                             |
|--------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Anexo No. 3  | Respuesta a la petición de cumplimiento                                                                                                                                     |
| Anexo No. 4  | Diario oficial 52.623 del 29 de diciembre de 2023                                                                                                                           |
| Anexo No. 5  | Reglamento Operativo de la Política de Gratuidad en la Matrícula de los Programas de Pregrado de las Instituciones de Educación Superior Públicas                           |
| Anexo No. 6  | Información compartida por AUSCUN                                                                                                                                           |
| Anexo No. 7  | <b>CARACOL RADIO:</b> <i>Alertan que por primera vez en su historia, la UdeA no pagó la nómina de varios empleados</i>                                                      |
| Anexo No. 8  | <b>El Colombiano:</b> <i>Cuatro meses de tensión: la Universidad de Antioquia busca salidas a la crisis financiera</i>                                                      |
| Anexo No. 9  | <b>INFOBAE:</b> <i>Se agudiza la crisis en la Universidad de Antioquia: reducción de horas cátedra, déficit millonario y plan de austeridad</i>                             |
| Anexo No. 10 | <b>El Nuevo Siglo:</b> <i>Crisis financiera en la Universidad de Antioquia: ASCUN explica el cuello de botella.</i>                                                         |
| Anexo No. 11 | <b>Agencia de Noticias UNIVALLE:</b> <i>La Universidad del Valle necesita, al menos, 50% más de los recursos que recibe; estas son las razones y su realidad financiera</i> |
| Anexo No. 12 | <b>W RADIO:</b> <i>Contraloría pide al Gobierno Asignar recursos a universidades públicas con crisis financieras.</i>                                                       |
| Anexo No. 13 | Respuesta a petición de Representante Juvinao                                                                                                                               |
| Anexo No. 14 | Anexo al Decreto 312 de 2024                                                                                                                                                |



Fundación  
para el Estado  
de Derecho

Anexo No. 15

Anexo al Decreto 1523 de 2024

## X. NOTIFICACIONES

**FEDe.Colombia** recibirá notificaciones en:

**Dirección:** Calle 94 No. 21-76, Bogotá D.C

**Teléfono:** 3133935290

**Correo:** [notificaciones@fedecolombia.org](mailto:notificaciones@fedecolombia.org)

El **Ministerio de Educación Nacional** recibe notificaciones en:

**Dirección:** Calle 43 No. 57 - 14

**Teléfono:** (1) 2220206

**Correo:** [notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@mineducacion.gov.co)

Cordialmente,

**ANDRÉS CARO BORRERO**

C.C 1.136.883.888

Representante legal

**FUNDACIÓN PARA EL ESTADO DE DERECHO**

NTT 901.652-590-1