



Sentencia 220 de 1997 Corte Constitucional

SCC02201997
Sentencia C-220/97

CORTE CONSTITUCIONAL-Competencia sobre artículos de decretos compiladores

UNIVERSIDAD-Fundamento y objetivo/AUTONOMIA PLENA DE LA UNIVERSIDAD

La universidad, cuyo fundamento es el perfeccionamiento de la vida y cuyo objetivo es contribuir a la formación de individuos que reivindiquen y promuevan ese fundamento, a través del dominio de "un saber" y de la capacidad de generar conocimiento, reclamando su condición de fines en sí mismos y no de meros instrumentos, es la universidad que requiere, para "ser", del reconocimiento efectivo de su autonomía. Otro tipo de instituciones de educación superior, que fundamentan su quehacer en objetivos distintos, como por ejemplo la mera profesionalización, si bien son necesarias en el mundo moderno, no pueden proclamarse como universidades. Tal distinción subyace en la legislación de nuestro país, que distingue entre universidades y otras instituciones de educación superior, reconociéndoles autonomía plena, no absoluta, únicamente a las primeras.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Implicaciones por su ejercicio/AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Protección

[Ver Decreto Nacional 1421 de 1993](#)

El ejercicio de la autonomía implica para las universidades el cumplimiento de su misión a través de acciones en las que subyace una ética que Weber denominaría "ética de la responsabilidad", lo que significa que esa autonomía encuentre legitimación y respaldo no sólo en sus propios actores, sino en la sociedad en la que la universidad materializa sus objetivos, en el Estado que la provee de recursos y en la sociedad civil que espera fortalecerse a través de ella; se trata de que quienes conforman la universidad trasciendan su propia e individual convicción de que lo que hacen es lo pertinente, lo conveniente, lo razonable, sometiéndolo a consideración no solo de sus pares, sino de esos otros actores de la sociedad, que evaluarán si la autonomía ejercida por sus universidades prevé, como le corresponde, incluso lo no previsible, teniendo en cuenta las consecuencias e impacto de sus acciones en la sociedad, e identificando en el individuo que educa no a un mero instrumento para sus propios objetivos, sino, a un universo individual, único y diferenciable. La universidad, surge como una organización marginal. Esa universidad, para "ser", tiene que ser autónoma, pues cualquier obstrucción a esa condición la desvirtúa. Esa autonomía tiene como objetivo principal protegerlas de la interferencia del poder político central, al igual que ocurre con el organismo estatal que creó para el manejo de la televisión, no obstante eso no implica, como lo ha dicho la Corte, que sean ajenas e independientes del mismo Estado

ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Significado

La Constitución Política proclama que Colombia es un Estado Social de Derecho, esto es, un estado democrático regulado por la ley, en el que priman los principios de igualdad, participación y pluralidad, y en el que el individuo se erige como epicentro de las acciones del Estado, las cuales serán legítimas en cuanto propendan por su bienestar y evolución, permitiéndole un desarrollo autónomo, singular e integral, el cual logra en la medida en que pueda, efectivamente, realizar sus derechos fundamentales.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Significación/LIBERTAD JURIDICA DE UNIVERSIDADES/UNIVERSIDAD EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

El Constituyente consagró en la Carta Política el principio de autonomía universitaria, que en las sociedades modernas y post-modernas se considera como uno de los pilares del Estado democrático, pues sólo a través de ella las universidades pueden cumplir la misión y objetivos que le son propios y contribuir al avance y apropiación del conocimiento, el cual dejando de lado su condición de privilegio, se consolida como un bien esencial para el desarrollo de los individuos y de la sociedad; dicho principio se traduce en el reconocimiento que el Constituyente hizo de la libertad jurídica que tienen las instituciones de educación superior reconocidas como universidades, para autogobernarse y autodeterminarse, en el marco de las limitaciones que el mismo ordenamiento superior y la ley les señalen. La regla general aplicable con fundamento en la C.P. es la de reconocer y respetar la libertad de acción de las mismas; no obstante, esa libertad de acción no puede extenderse al punto de propiciar una universidad ajena y aislada de la sociedad de la que hace parte y, en el caso de las públicas, emancipada por completo del Estado que las provee de recursos y patrimonio. La universidad a la que aspira la sociedad contemporánea es aquella que esté presente siempre y en todo lugar, que supere el revaluado modelo que la identificaba con aquellos campus que materializaban "...guetos cerrados...campos de

concentración del saber..." Los límites a esa libertad de acción le corresponde establecerlos al legislador a través de la ley, obviamente cuidando de que ellos no se extiendan hasta desvirtuar el principio de autonomía o impedir su ejercicio por parte de las instituciones reconocidas como tales.

LEY ORDINARIA-Interpretación, reforma y derogación por legislador/LEY ORDINARIA-Establecimiento de excepciones por legislador

No obstante que se plantea el hecho de que el legislador haya violado con la decisión impugnada un artículo de la ley ordinaria, a través del cual el legislador creó la categoría jurídica de entes universitarios autónomos, ese aspecto no será el objeto de examen por parte de esta Corporación, pues tal categoría jurídica tiene origen legal y como tal, con fundamento en la Constitución Política, que le atribuyen al Congreso las facultades de interpretar, reformar y derogar las leyes, además de expedir aquellas que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos, es susceptible de ser derogada, modificada o adicionada por el mismo legislador, a través de una norma legal de igual o superior jerarquía. Tampoco se detendrá la Corporación en la acusación de omisión constitucional presentada, porque es facultad privativa del legislador establecer excepciones a sus mandatos, siempre y cuando ellas no contraríen el ordenamiento superior.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Límites por legislador

Es competencia del legislador establecer los límites a la libertad de acción que en ejercicio de la autonomía universitaria se le reconoce a las universidades públicas y privadas; tales límites los debe imponer el legislador de manera expresa a través de la ley, constituyendo éstos excepciones a la regla general, sin que pueda entenderse que la regulación del quehacer de las universidades, per-se, sea una obstrucción a la autonomía.

ESTABLECIMIENTO PUBLICO-Elementos esenciales/ESTABLECIMIENTO PUBLICO-Autonomía relativa

UNIVERSIDADES Y ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS-No asimilación para efectos presupuestales

La autonomía universitaria que consagra la Constitución Política, autonomía como sinónimo de legítima capacidad de autodeterminación, no corresponde a la autonomía restringida que la ley le reconoce a los establecimientos públicos, por lo que pretender asimilarlos, así sea únicamente para efectos presupuestales, implica para las universidades viabilizar una constante interferencia del ejecutivo en su quehacer, que se traduce, en un continuo control de sus actividades por parte del poder central, inadmisible en el caso de las universidades, y en el propósito, como obligación legal por parte del ejecutivo, de ajustar y coordinar las actividades de esas instituciones con la política general del gobierno de turno, aspecto que contradice su misma esencia.

UNIVERSIDAD PUBLICA-No es establecimiento público/UNIVERSIDAD PUBLICA-Autonomía en presupuesto con régimen especial

No hay razón válida para que a las universidades del Estado se les aplique la disposición impugnada, que ordena que para efectos presupuestales se les asimile a los establecimientos públicos, mucho menos cuando ello implicaría vulnerar su condición esencial de entes autónomos del Estado; por eso, por existir ese régimen legal especial para las universidades del Estado, la norma acusada no incluyó dentro de las excepciones a su mandato a las universidades públicas, pues ellas al igual que el ente rector de la televisión, también dotado de autonomía por el Constituyente, deben acogerse en materia presupuestal a lo dispuesto en la ley especial que las rige. Las universidades oficiales, al igual que el Banco de la República y la CNTV, son órganos autónomos del Estado, que por su naturaleza y funciones no integran ninguna de las ramas del poder público y que por lo tanto no admiten ser categorizadas como uno de ellos, mucho menos como establecimientos públicos, pues ello implicaría someterlas a la tutela e injerencia del poder ejecutivo, del cual quiso de manera expresa preservarlas el Constituyente. El legislador, al omitir incluirlas expresamente, no quiso, como lo interpreta equivocadamente el gobierno nacional, incluirlas tácitamente dentro del grupo que para efectos presupuestales se asimila a los establecimientos públicos, simplemente tuvo en cuenta que las universidades estatales, en tanto entes autónomos del Estado, están sometidas, inclusive en lo presupuestal, a un régimen especial.

ESTABLECIMIENTO PUBLICO-Autonomía administrativa y financiera

Cuando el legislador atribuyó a los establecimientos públicos funciones administrativas, lo hizo con el objeto de crear unas personas jurídicas especializadas, a las que les reconoció un cierto grado de independencia, no obstante que hacen parte activa de la administración, con el objeto de que ejercieran de manera técnica algunas de las funciones propias de aquél; para ello les reconoció autonomía administrativa, que no es otra cosa que la facultad relativa que tienen esas entidades de manejarse por sí mismas, y autonomía financiera, que se traduce en que cada establecimiento público tiene su propio patrimonio y su propio presupuesto, como persona jurídica que es, el cual no obstante debe programar y ejecutar conforme a las directrices del respectivo ministerio o departamento administrativo al cual esté adscrito o vinculado, y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

AUTONOMIA DE UNIVERSIDADES DEL ESTADO-Ajenas a interferencias del poder político/AUTONOMIA DE UNIVERSIDADES DEL ESTADO-No

sujeción al control de tutela de establecimiento público/ESTABLECIMIENTO PÚBLICO-Control de tutela no aplicable a universidades estatales

Las universidades del Estado, son instituciones que para mantener y preservar su esencia deben estar ajenas a las interferencias del poder político, en consecuencia no pueden entenderse como parte integrante de la administración, o como organismos supeditados al poder ejecutivo, ellas deben actuar con independencia del mismo y no estar sujetas a un control de tutela como el concebido para los establecimientos públicos, concepto que por sí mismo niega la autonomía; eso no quiere decir que no deban, como entidades públicas que manejan recursos públicos y cumplen una trascendental función en la sociedad, someter su gestión al control de la sociedad y del Estado, o que rechacen la implementación de mecanismos de articulación con dicho Estado y la sociedad, pues por el contrario ellos son indispensables para el cumplimiento de sus objetivos y misión. El control de tutela que se ejerce sobre los establecimientos públicos, no es aplicable a las universidades en tanto instituciones autónomas.

ENTIDAD DESCENTRALIZADA POR SERVICIO-Clasificación control de tutela

UNIVERSIDADES DEL ESTADO-Diseño de mecanismos de control especial

El control de tutela diseñado para los establecimientos públicos, que se traduce en las diferentes clases de control, riñe y es contrario al principio de autonomía que el Constituyente reconoció para las universidades; dichas instituciones, cuando son financiadas por el Estado y manejan recursos públicos, exigen el diseño de mecanismos de control especiales, que al ser aplicados no atenten contra su naturaleza y que tengan en cuenta las singularidad que caracteriza el sujeto que en ese caso se controla, un ente al que se le reconoce capacidad de autodeterminación; mecanismos que el legislador debe diseñar y establecer, garantizando la realización de un control efectivo de los recursos del Estado y propendiéndo por involucrar a la sociedad en esa tarea.

CONSTITUCIONALIDAD CONDICIONADA-Autonomía en presupuesto de universidades estatales

AUTONOMIA DE UNIVERSIDADES DEL ESTADO-No exclusión de disposiciones constitucionales sobre presupuesto

No hay ningún elemento que permita concluir que las universidades del Estado, en desarrollo del principio de autonomía que consagró el Constituyente en la Constitución Política, puedan excluirse de las disposiciones superiores, ellas y sus presupuestos, que se nutren principalmente del Estado, deben tener espacio dentro del presupuesto de la Nación, y como instituciones públicas, cumplir con las reglas y procedimientos que el legislador, de acuerdo con su naturaleza y misión, diseñe y consigne especialmente para ellas, pues, pretender asimilarlas, para efectos presupuestales, a los establecimientos públicos, contraría el ordenamiento superior al vulnerar y desvirtuar su condición de entes autónomos.

AUTONOMIA PRESUPUESTAL DE UNIVERSIDADES DEL ESTADO-Alcance respecto a la unidad presupuestal

El principio de unidad presupuestal no puede traducirse en un vaciamiento de la autonomía presupuestal que se le reconoce a las universidades del Estado. La categoría entes universitarios autónomos creada por el legislador, no fue incluida en el actual Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que no impide que el legislador, en desarrollo de las competencias que le son propias, pueda producir normas orgánicas de presupuesto aplicables a las universidades del Estado, siempre y cuando con sus decisiones no desvirtúe su condición de órganos autónomos dotados de esa condición por el constituyente. Mientras tanto, a las universidades del Estado les serán aplicables, en materia presupuestal, prioritariamente las disposiciones de la Ley 30 de 1992 y aquellas de la ley orgánica de presupuesto que no desvirtúen el núcleo esencial de su autonomía.

Referencia: Expediente D-1470.

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 4º del Decreto 111 de enero 15 de 1996, "Por el cual se compilan la ley 38 de 1989, la ley 179 de 1994 y la ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".

Actor: Augusto Hernández Becerra.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ.

Santafé de Bogotá, D.C., abril veintinueve (29) de mil novecientos noventa y siete (1997)

I. ANTECEDENTES.

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad establecida en el artículo 241 de la Constitución Política, el ciudadano AUGUSTO HERNANDEZ BECERRA solicitó a esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad del artículo 4º del Decreto 111 de 1996, "Por el cual se compilan la ley 38 de 1989, la ley 179 de 1994 y la ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto".

Por auto del 9 de octubre de 1996, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda de la referencia; ordenar su fijación en lista, el traslado del expediente al señor Procurador General de la Nación para efectos de recibir el concepto fiscal de su competencia, y enviar las comunicaciones respectivas al señor Presidente de la República y al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Una vez cumplidos todos los trámites indicados para esta clase de procesos de control de constitucionalidad, procede la Corte a pronunciar su decisión.

II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

DECRETO No. 111 DE 1996

(enero 15).

"Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico de Presupuesto.

"El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por la ley 225 de 1995 (...)

(...) "DECRETA

(...)

"Artículo 4º. Para efectos presupuestales, todas las personas jurídicas públicas del orden nacional, cuyo patrimonio esté constituido por fondos públicos y no sean Empresas Industriales y Comerciales del Estado o Sociedades de Economía Mixta o asimiladas a éstas por la ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional (Ley 179 de 1994, art. 63)".

El texto de la disposición impugnada corresponde al texto del artículo 63 de la ley 179 de 1994, norma compilada que hace parte del Estatuto Orgánico de Presupuesto, por lo que el pronunciamiento de la Corte cobijará una y otra disposición, no obstante en la presente providencia la referencia se hará siempre al artículo 4 del decreto 111 de 1996.

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas

El demandante considera que la disposición acusada es violatoria del artículo 69 de la Constitución Política.

B. Los fundamentos de la demanda

Remitiéndose al artículo 69 de la Constitución Política, el actor señala que fue voluntad expresa del Constituyente de 1991, reconocer y garantizar la autonomía universitaria, entendida ésta como la legítima capacidad que tienen dichas instituciones para autodeterminarse; dicho principio, agrega, se predica esencial en un Estado democrático de derecho, por lo que fue necesario que el Constituyente estableciera de forma expresa un compromiso solemne, entre el Estado y la sociedad, que conmina al primero, y específicamente a los poderes públicos que lo conforman, a abstenerse con sus decisiones de debilitarla o vulnerarla.

En desarrollo de ese principio de rango constitucional, dice el demandante, específicamente del inciso segundo del mencionado artículo 69 de la Carta Política, el legislador expidió la ley 30 de 1992, por la cual organizó el servicio público de la educación superior y estableció el régimen especial que ordenó el Constituyente para las universidades del Estado.

Ese régimen especial caracterizó a las universidades del Estado como entes universitarios autónomos, nueva categoría jurídica que creó el legislador teniendo en cuenta las especiales y singulares características que las identifican y diferencian sustancialmente de otras instituciones públicas, y las funciones y compromisos que ellas tienen con la sociedad; es decir, que el legislador en cumplimiento de las disposiciones del

artículo 69 de la C.P., las dotó de una naturaleza jurídica con la cual quiso compatibilizar el ejercicio de la autonomía que el Constituyente reconoció sin distingo para todas las universidades, incluidas las estatales, y el carácter de entidades públicas que tienen aquellas cuyos recursos y patrimonio provienen del Estado.

La creación de esa nueva categoría fue necesaria, señala el actor, de una parte para dar cumplimiento al mandato del artículo 69 de la Carta Política, que le impone al Estado la obligación de garantizar la autonomía de las universidades, incluidas las públicas, y de otra por la inconveniencia de seguir atribuyéndole a las universidades del Estado el carácter de establecimientos públicos, como había sido tradicional, pues ello no solo es contrario sino que niega el principio de autonomía universitaria.

Lo anterior por cuanto los establecimientos públicos son organismos adscritos a los respectivos ministerios o departamentos administrativos, que están sujetos a poderosos controles de tutela administrativa, y cuyos presupuestos deben someterse a la normativa especialmente diseñada para ellos, lo que implica que su preparación y ejecución estén fuertemente intervenidas y dirigidas por el ejecutivo; todas estas características, sostiene el actor, contradicen por sí mismas el principio de autonomía que el constituyente consagró para las universidades, la cual ya no se limita exclusivamente a lo académico.

Señala, que su pretensión no es emancipar a las universidades oficiales del Estado, o que se les reconozca a las mismas una libertad absoluta por fuera incluso de la Constitución y de la ley, ellas hacen parte del Estado, por lo que deben tener con él mecanismos de articulación y coordinación eficaces pero que no desvirtúen o atenten contra el principio superior que las caracteriza; lo que reclama es que se dé aplicación a la naturaleza jurídica propia de las universidades públicas, pues se trata de un tipo o categoría de ente público absolutamente *sui generis*, no asimilable a otras naturalezas jurídicas que se han desarrollado en el mundo del derecho público, pero especialmente inconfundible con la de los establecimientos públicos, la cual por sus características es la negación plena de autonomía universitaria.

Por eso demanda el contenido del artículo 4 del Decreto 111 de 1996, disposición del Estatuto Orgánico de Presupuesto, que establece que para efectos presupuestales, a todas las personas públicas del orden nacional, que no estén expresamente exceptuadas de dicho tratamiento, incluyendo tácitamente a las universidades del Estado, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional. En su criterio, cualquier decisión del legislador dirigida a devolverle a las universidades del Estado el carácter de establecimientos públicos, es contraria a las disposiciones del artículo 69 de la Carta Política, pues esa categorización impide la realización por parte de dichas instituciones del principio que les es consustancial: el de la autonomía universitaria. Dice el demandante:

"Ni las leyes ordinarias, ni la especial que el Congreso dicte para las universidades del Estado, ni ninguna otra, así sea la ley orgánica de presupuesto, pueden contrariar el principio constitucional de la autonomía de las universidades colombianas. Todas las leyes, desde las ordinarias hasta las especiales, pasando por las estatutarias y las orgánicas, están necesariamente subordinadas a la Constitución Política."

Para el actor, el desconocimiento o vulneración del principio constitucional que reconoce la autonomía de las universidades del Estado, surge, en gran medida, del hecho de que en tanto instituciones que hacen parte de la estructura del Estado y que están cerca del poder público, ellas son vistas, por el Congreso como sujetos directamente sometidos a su función normativa y por el gobierno como dependencias subordinadas, desconociendo sus singulares características y la misión que tienen dentro de la sociedad, esto es desconociendo la característica que les es esencial, la autonomía, que no sólo les fue reconocida en el ordenamiento superior, sino que les es indispensable para el cumplimiento de sus especiales objetivos y misión.

IV. EL CONCEPTO FISCAL

El señor Procurador General de la Nación (E), doctor LUIS EDUARDO MONTOYA MEDINA, solicitó a esta Corporación declarar exequible el artículo 4 del Decreto 111 de 1996, solicitud que funda en las siguientes consideraciones:

Manifiesta el Ministerio Público, que la disposición acusada en nada contraría el ordenamiento constitucional, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 352 de la Constitución Política, la ley orgánica correspondiente es el instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano, al que deben ajustarse los presupuestos de todas aquellas entidades que manejen recursos de carácter público. Así, si se tiene en cuenta que la autonomía universitaria no es absoluta, ésta debe ceder al principio de unidad presupuestal consagrado en el artículo 347 superior, pues de lo contrario, en pro de su defensa, se propiciarían entes autárquicos que como tales "desquiciarían el sistema presupuestal".

La asimilación que establece la norma impugnada, dice el concepto del Ministerio Público, "...no significa que a los entes universitarios autónomos se les haya menguado el margen de manejo de sus presupuestos, pues el hecho de que tengan que insertarse dentro del haz normativo que informa el proceso presupuestal colombiano, en manera alguna significa el desconocimiento de la autonomía que la Carta y la ley de la educación superior les ha reconocido en punto a la elaboración y disposición de su presupuesto, de acuerdo con las funciones que les corresponden."

V. OTRAS INTERVENCIONES

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.

El ciudadano JUAN FERNANDO ROMERO TOBON, en calidad de apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino dentro del término de fijación en lista de la demanda de la referencia, con el fin de solicitar a esta Corporación que se declare inhibida para decidir sobre la misma o, en su defecto, que declare exequible la disposición acusada, esgrimiendo como fundamentos jurídicos de su petición los que a continuación se sintetizan:

Manifiesta el interveniente, para respaldar su primera petición, que desde un punto de vista formal, el artículo 24 de la Ley 225 de 1995 no confiere al Presidente de la República las facultades extraordinarias y *pro tempore* a que la Constitución Política se refiere en el numeral 10º de su artículo 150, pues ellas no fueron solicitadas por el gobierno nacional y no tienen un término fijo de duración. Además, sostiene que desde un punto de vista material, el Congreso no transfirió a través de la disposición citada una facultad exclusivamente suya, lo que hizo, dice, fue explicitar una atribución propia del ejecutivo, consagrada por el Constituyente de 1991 en los numerales 10 y 11 del artículo 189 superior.

En consecuencia, dice el apoderado del Ministerio de Hacienda, el Decreto 111 de 1996 no es un decreto con fuerza de ley, por lo que la Corte, de conformidad con lo previsto en el numeral 5 del artículo 241 de la Carta, no tiene competencia para examinar su constitucionalidad, no obstante que el contenido del mismo reproduzca el de las leyes compiladas, pues la incompetencia se desprende no del contenido del Decreto acusado, sino de su condición y jerarquía.

El interveniente sustenta su segunda y subsidiaria petición, la declaratoria de exequibilidad de la norma acusada, en el hecho de que la acusación del actor si bien es contra todo el artículo, está dirigida, únicamente, a producir efectos respecto de una clase específica de instituciones, las universidades públicas, lo que significaría, en caso de que la Corte decidiera retirarla del ordenamiento jurídico vigente, dejar "...al garete (sic) presupuestal entidades que no tienen el carácter de entes universitarios autónomos".

Finalmente, en opinión del interveniente, al asimilar los denominados entes universitarios autónomos a los que se refiere la ley 30 de 1992, con los establecimientos públicos, el legislador no afectó la autonomía que la Constitución le reconoció a las universidades, pues ella, en tratándose de universidades públicas es relativa y no implica un tratamiento presupuestal especial e independiente de los demás órganos de la administración pública, el cual, además, está consagrado en la ley orgánica de presupuesto, norma cuyo contenido prevalece sobre el de una ley ordinaria como lo es la citada ley 30 de 1992.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera.- La competencia y el objeto de control

El apoderado del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en su intervención solicitó a esta Corporación producir fallo inhibitorio en la demanda de la referencia, pues según él la Corte Constitucional no es competente para conocer la acusación formulada contra el artículo 4 del Decreto 111 de 1996, Estatuto Orgánico de Presupuesto, dado que ese decreto tiene naturaleza ejecutiva y se limita a compilar las normas legales orgánicas del presupuesto, sin cambiar su redacción ni contenido. No obstante, en reciente decisión, esta Corporación estableció que "...conforme al artículo 241 ordinal 4 de la Carta, corresponde a la Corte Constitucional, y no al Consejo de Estado, conocer de los distintos artículos de estos decretos compiladores, pues si bien el decreto es en sí mismo ejecutivo, los artículos que lo integran son materialmente legales".

Dijo la Corte:

"¿Significa lo anterior un cambio de la jurisprudencia de la Corte en este campo? En manera alguna, pues nótese que en la sentencia C-305/96 la Corte se inhibió de conocer una acusación contra la totalidad de un decreto compilador, pero no contra uno o varios de los artículos que lo integran, pues consideró que el decreto como tal es de naturaleza ejecutiva y, por ende, su conocimiento corresponde al Consejo de Estado. Esta tesis se reafirma en esta sentencia, por lo cual corresponde al supremo tribunal de lo contencioso conocer de las acusaciones que pongan en cuestión el decreto compilador como tal, por ejemplo porque se considere que hubo vicios de forma en su expedición. Sin embargo, no puede ese tribunal pronunciarse sobre los artículos y los contenidos normativos que integran tales decretos, pues se trata de normas legales, cuya competencia corresponde a la Corte Constitucional. Es pues obvio que las decisiones del Consejo de Estado sobre los decretos ejecutivos compiladores sólo recaen sobre la compilación misma, pero no pueden afectar las normas materialmente legales que integran esos decretos, cuyo conocimiento ha sido atribuido a la Corte Constitucional.

Se trata pues de una compleja distribución de competencias, la cual deriva de la particular naturaleza de esos decretos compiladores."

La Corte es pues competente para asumir el estudio del artículo 4 del Decreto 111 de 1996, norma que hace parte del Estatuto Orgánico de Presupuesto.

Segunda. Materia de la Demanda.

La demanda del actor pretende la declaratoria, por parte de esta Corporación, de una inconstitucionalidad por omisión, que según él se origina en la no inclusión, dentro de las excepciones establecidas en el artículo 4 del Decreto 111 de 1996, norma acusada, de los entes universitarios autónomos, situación que los ubica dentro del grupo de instituciones públicas, que para efectos presupuestales, se asimilan a los establecimientos públicos, lo cual, en su concepto, dadas las características de éstos últimos, viola el principio de autonomía universitaria consagrado en el artículo 69 de la Carta Política.

Señala el demandante, que en tanto los establecimientos públicos son organismos adscritos a los respectivos ministerios o departamentos administrativos, sujetos a un intenso control de tutela por parte de la administración central y sometidos, para el diseño y desarrollo de sus políticas y funciones y para la programación y ejecución de su presupuesto a las directrices del poder ejecutivo, esa categoría es contraria y niega el principio de autonomía que se reivindica como esencial para las universidades; en su concepto, en aquellos casos en que el legislador ha determinado la necesidad de dotar de autonomía a instituciones cuyo patrimonio total o parcialmente es del Estado, ha tenido que acoger categorías distintas a la denominada establecimientos públicos, tales como la de empresas comerciales e industriales del Estado o la de empresas de economía mixta; en esos casos, los objetivos mismos que se atribuyen a dichas instituciones hacen imperativo que se les organice y estructure de manera tal que puedan ejercer la autonomía que se les reconoce como necesaria, sin que por ello se diluya la relación y la responsabilidad que tienen con el Estado como entidades públicas que son.

En su opinión, el desarrollo legislativo del artículo 69 de la Constitución Política, contenido especialmente en la ley 30 de 1992, evidencia un claro entendimiento por parte del legislador de los alcances y proyección de ese mandato superior, por eso, afirma, creó para las universidades del Estado una nueva categoría jurídica, la de entes universitarios autónomos, con la cual quiso imprimirlas a las universidades del Estado una nueva naturaleza, que les permita, no obstante ser organismos públicos y como tales estar insertos en la estructura del Estado, dentro del marco de la ley y la Constitución, ejercer la autonomía que les es esencial y sin la cual sencillamente se desvirtuarían y dejarían de ser.

Esa nueva categorización, anota, exige paralelamente una base normativa diferente, especial y no sustituible por la aplicable a otras categorías, como por ejemplo a la de establecimientos públicos, pues aplicarla implicaría desconocer la naturaleza propia de las universidades, que fue reconocida y garantizada por el Constituyente y luego materializada por el legislador. Tales argumentos le sirven al actor para sostener, que habiendo el legislador, de manera consecuente con lo dispuesto en el mandato superior que considera transgredido, creado una categoría sui generis para las universidades del Estado, la de entes universitarios autónomos, que permite compatibilizar su doble condición de entes autónomos y entes del Estado, no se entiende ni justifica que para efectos presupuestales las haya asimilado a una categoría diferente, la de establecimientos públicos, mucho menos cuando con esa decisión vulnera lo dispuesto en el artículo 69 de la Carta, pues asimilar para efectos presupuestales las universidades públicas a los establecimientos públicos, implica negar de forma definitiva la posibilidad de que las mismas ejerzan el derecho a ser autónomas, dado que sin autonomía presupuestal no hay autonomía académica, que les es esencial para mantener su naturaleza y no desvirtuar su misión en la sociedad, quedando supeditadas en todo a la tutela y directrices del poder central.

Le corresponde entonces determinar a esta Corporación, si efectivamente el legislador, a través de la norma impugnada, la cual hace parte del Estatuto Orgánico de Presupuesto, incluyó tácitamente a los entes universitarios autónomos dentro del grupo de instituciones públicas que ordena asimilar para efectos presupuestales a los establecimientos públicos, al no señalarlos expresamente como una de las excepciones a dicho mandato legal, como si lo hizo por ejemplo con las empresas industriales y comerciales del Estado, con las de economía mixta y aquellas que se les asimilen por mandato de la ley, y si con ello vulneró o no la autonomía universitaria consagrada como principio fundamental en el artículo 69 de la Constitución.

Tercera. La universidad una institución social cuyo fundamento esencial es la autonomía.

En el mundo contemporáneo el concepto de "universidad" es objeto de continuos y profundos debates, él se caracteriza y analiza desde la singular óptica de diferentes paradigmas de pensamiento, que a su vez se sustentan en ideologías diversas, muchas veces antagónicas, las cuales, no obstante, coinciden al proclamar inherente al concepto de universidad el principio de autonomía, sin el cual, sostienen, la universidad se desvirtúa, "deja de ser".

Tales discusiones confrontan la universidad con la sociedad, distinguiéndolas y muchas veces oponiéndolas; de hecho gran parte del pensamiento filosófico contemporáneo sostiene que "...son dos esencias, no solamente distintas sino heterogéneas, que se excluyen la una a la otra..."; la universidad, dicen, cumple un papel decisivo en el fortalecimiento del fundamento esencial de la sociedad que no es otro que la vida, por eso, cuando ella se dedica y dirige sus esfuerzos a objetivos distintos al perfeccionamiento de la vida, como por ejemplo a la imposición de la técnica como objetivo último en el mundo de la modernidad, "universidad acrítica", ella se desdibuja, pierde su razón de ser.

La universidad, cuyo fundamento es el perfeccionamiento de la vida y cuyo objetivo es contribuir a la formación de individuos que reivindiquen y promuevan ese fundamento, a través del dominio de "un saber" y de la capacidad de generar conocimiento, reclamando su condición de fines en sí mismos y no de meros instrumentos, es la universidad que requiere, para "ser", del reconocimiento efectivo de su autonomía. Otro tipo de instituciones de educación superior, que fundamentan su quehacer en objetivos distintos, como por ejemplo la mera profesionalización, si bien son necesarias en el mundo moderno, no pueden proclamarse como universidades. Tal distinción subyace en la legislación de nuestro país, que distingue entre universidades y otras instituciones de educación superior, reconociéndoles autonomía plena, no absoluta, únicamente a las primeras (artículos 16 y 20 ley 30 de 1992).

La universidad es, desde sus orígenes en los siglos XIII y XIV, una institución marginal, necesaria para la sociedad que la crea y la reclama, pero distinta de ella misma; su misión fundamental es, según Michele Henry, "la cultura", concepto que se preserva y construye a partir del tríptico que conforman la ética, la ciencia y la estética, y que se realiza a través de acciones dirigidas a producir y adecuar conocimiento, y a transmitir un determinado saber a tiempo que lo hace crecer con base en la investigación; ella tiene su propio ethos, su singular sistema de valores, sus prioridades, los cuales no siempre, casi nunca, coinciden con los de la sociedad o con los del Estado en el que funcionan, por eso, dadas sus características y la lógica que caracteriza su quehacer, diferente de la lógica que predomina en el Estado, la cual está determinada por el poder coyuntural que lo orienta, desde sus inicios se concibió como una organización autónoma, esto es, capaz de autodeterminarse, autogobernarse y autolegalizarse colectivamente; como un ente plural en el que confluyen, con su individual saber y razón, los individuos [actores] que la conforman, quienes coinciden en un objetivo, la producción y adecuación de conocimiento como insumo esencial para la formación de hombres potencialmente capaces de desarrollar sus múltiples dimensiones. Por eso quienes la integran están legitimados, y así lo reconocen el Estado y la sociedad, para darse sus propias leyes y directivas, leyes que paralelamente permitan su conservación y crecimiento.

Ella está inserta en una determinada sociedad que la reivindica como agente de conservación y de cambio, que le exige una participación activa pero independiente en el replanteamiento de sus propios fundamentos, que la reclama como pilar de su propia estructura, en la que aspira al desarrollo de la autonomía individual y al ejercicio de la libertad por parte de cada uno de sus asociados.

Pero esa caracterización no las hace ajenas a su entorno o irresponsables frente a la sociedad y al Estado, el ejercicio de la autonomía implica para las universidades el cumplimiento de su misión a través de acciones en las que subyace una ética que Weber denominaría "ética de la responsabilidad", lo que significa que esa autonomía encuentre legitimación y respaldo no sólo en sus propios actores, sino en la sociedad en la que la universidad materializa sus objetivos, en el Estado que la provee de recursos y en la sociedad civil que espera fortalecerse a través de ella; se trata de que quienes conforman la universidad trasciendan su propia e individual convicción de que lo que hacen es lo pertinente, lo conveniente, lo razonable, sometiéndolo a consideración no solo de sus pares, sino de esos otros actores de la sociedad, que evaluarán si la autonomía ejercida por sus universidades prevé, como le corresponde, incluso lo no previsible, teniendo en cuenta las consecuencias e impacto de sus acciones en la sociedad, e identificando en el individuo que educa no a un mero instrumento para sus propios objetivos, sino, a un universo individual, único y diferenciable.

La universidad, surge como una organización marginal, como "...un campo ideal constituido y definido por las leyes que lo rigen, leyes diferentes a aquellas que rigen a la sociedad, leyes que en conjunto constituyen una ética", esa universidad, para "ser", tiene que ser autónoma, pues cualquier obstrucción a esa condición la desvirtúa.

Ahora bien, esa autonomía que el constituyente le reconoció a las universidades, tiene como objetivo principal protegerlas de la interferencia del poder político central, al igual que ocurre por ejemplo con el organismo estatal que creó para el manejo de la televisión, no obstante eso no implica, como lo ha dicho la Corte, que sean ajenas e independientes del mismo Estado:

"Vale la pena aclarar que la autonomía entregada por la Carta a la entidad encargada del manejo de la televisión, no le da el carácter de órgano superior del Estado ni le concede un ámbito ilimitado de competencias [tampoco a las universidades del Estado], pues cualquier entidad pública por el simple hecho de pertenecer a un Estado de derecho, se encuentra sujeta a límites y restricciones determinados por la Constitución y la Ley." (Corte Constitucional, sentencia C-310 de 1996, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Ese es el fundamento de lo dispuesto por el Constituyente en el artículo 69 de la Carta Política, norma a través de la cual reconoció la necesidad imperiosa que tiene una sociedad democrática, pluralista e igualitaria, de una universidad autónoma, independiente de los órganos de poder que conforman el Estado, que a través de un quehacer no interferido contribuya a la consolidación y fortalecimiento de la cultura a partir de la cual se erige la Nación.

Cuarta. La universidad en el Estado Social de Derecho.

El artículo 1 de la Constitución Política proclama que Colombia es un Estado Social de Derecho, esto es, un estado democrático regulado por la ley, en el que priman los principios de igualdad, participación y pluralidad, y en el que el individuo se erige como epicentro de las acciones del Estado, las cuales serán legítimas en cuanto propendan por su bienestar y evolución, permitiéndole un desarrollo autónomo, singular e integral, el cual logra en la medida en que pueda, efectivamente, realizar sus derechos fundamentales.

Acorde con esta caracterización el Constituyente de 1991 consagró en el artículo 69 de la Carta Política el principio de autonomía universitaria, que en las sociedades modernas y post-modernas se considera como uno de los pilares del Estado democrático, pues sólo a través de ella las universidades pueden cumplir la misión y objetivos que le son propios y contribuir al avance y apropiación del conocimiento, el cual dejando de lado su condición de privilegio, se consolida como un bien esencial para el desarrollo de los individuos y de la sociedad; dicho principio se traduce en el reconocimiento que el Constituyente hizo de la libertad jurídica que tienen las instituciones de educación superior reconocidas como universidades, para autogobernarse y autodeterminarse, en el marco de las limitaciones que el mismo ordenamiento superior y la ley les señalen. En tal sentido, en reiteradas oportunidades se ha pronunciado esta Corporación:

"...el artículo 69 de la Constitución garantiza la autonomía universitaria, la cual encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo.

"En ejercicio de su autonomía las universidades gozan de libertad para determinar cuáles habrán de ser sus estatutos; definir su régimen interno; estatuir los mecanismos referentes a la elección, designación y períodos de sus directivos y administradores; señalar las reglas sobre selección y nominación de profesores; establecer los programas de su propio desarrollo; aprobar y manejar su presupuesto; fijar sobre la base de las exigencias mínimas previstas en la ley, los planes de estudio que regirán su actividad académica, pudiendo incluir asignaturas básicas y materias afines con cada plan para que las mismas sean elegidas por el alumno, a efectos de moldear el perfil pretendido por cada institución universitaria para sus egresados.

"En síntesis, el concepto de autonomía universitaria implica la consagración de una regla general que consiste en la libertad de acción de los centros educativos superiores, de tal modo que las restricciones son excepcionales y deben estar previstas en la ley, según lo establece con claridad el artículo citado.

"El papel del legislador en la materia es bien importante, ya que es en las normas legales en donde se encuentran los límites de la señalada autonomía, a efectos de que las universidades no se constituyan en islas dentro del sistema jurídico y, por el contrario, cumplan la función social que corresponde a la educación (artículo 67 C.N.) y a la tarea común de promover el desarrollo armónico de la persona..." (Corte Constitucional, Sentencia T-492 de 1992, M. P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Es claro entonces, que respecto de las universidades, tanto de las públicas como de las privadas, la norma constitucional no establece ninguna diferencia, la regla general aplicable con fundamento en el artículo 69 de la C.P. es la de reconocer y respetar la libertad de acción de las mismas; no obstante, esa libertad de acción no puede extenderse al punto de propiciar una universidad ajena y aislada de la sociedad de la que hace parte y, en el caso de las públicas, emancipada por completo del Estado que las provee de recursos y patrimonio. La universidad a la que aspira la sociedad contemporánea es aquella que esté presente siempre y en todo lugar, que supere el revaluado modelo que la identificaba con aquellos campus que materializaban "...guetos cerrados...campos de concentración del saber..."

Los límites a esa libertad de acción le corresponde establecerlos al legislador a través de la ley, obviamente cuidando de que ellos no se extiendan hasta desvirtuar el principio de autonomía o impedir su ejercicio por parte de las instituciones reconocidas como tales; sobre este presupuesto la pregunta qué surge, en el caso que se analiza, es la siguiente:

¿ La decisión tácita del legislador, si la hubo, contenida en la norma impugnada, de asimilar para efectos presupuestales las universidades públicas a los establecimientos públicos, limita u obstaculiza la libertad de acción de las mismas, de tal manera que se desvirtúa el principio de autonomía que la Constitución les reconoció, impidiendo que dichas instituciones públicas la puedan ejercer?

Para resolver este interrogante es necesario, previamente, hacer algunas precisiones:

De conformidad con lo establecido en el artículo 241-4 de la C.P., le corresponde a la Corte decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, esto es verificar si su contenido viola o no el ordenamiento superior, luego lo que se confronta es la norma legal demandada con los preceptos de la Constitución; por eso, en el caso que ocupa a la Corte, no obstante que el demandante plantea como uno de los puntos de la controversia, el hecho de que el legislador haya, en su criterio, violado con la decisión impugnada el artículo 57 de la ley 30 de 1992, ley ordinaria, a través del cual el legislador creó la categoría jurídica de entes universitarios autónomos, ese aspecto no será el objeto de examen por parte de esta Corporación, pues tal categoría jurídica tiene origen legal y como tal, con fundamento en los numerales 1 y 23 del artículo 150 de la C.P., que le atribuyen al Congreso las facultades de interpretar, reformar y derogar las leyes, además de expedir aquellas que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos, es susceptible de ser derogada, modificada o adicionada por el mismo legislador, a través de una norma legal de igual o superior jerarquía.

Tampoco se detendrá la Corporación en la acusación de omisión inconstitucional que presenta el actor, en primer lugar porque es facultad privativa del legislador establecer excepciones a sus mandatos, siempre y cuando ellas no contraríen el ordenamiento superior, y en segundo lugar porque en el caso sub-examine, al no hacerlo, según los términos de la demanda y el tratamiento presupuestal que a dichas instituciones

les da actualmente el gobierno nacional, el legislador las incluyó tácitamente, en tanto instituciones públicas del orden nacional cuyo patrimonio está constituido por fondos públicos, dentro del grupo al cual esta dirigido su mandato, esto es dentro del grupo que para efectos presupuestales se asimilará a los establecimientos públicos, situación positiva que será la que se confronte con el ordenamiento superior, especialmente con lo dispuesto en el artículo 69 de la C.P., con el objeto de verificar si ella lo vulnera o no.

Quinta. ¿La asimilación de las universidades públicas a los establecimientos públicos, para efectos presupuestales, puede entenderse como una legítima limitación a la libertad de acción, autonomía, de dichas instituciones?

Como quedó dicho, es competencia del legislador establecer los límites a la libertad de acción que en ejercicio de la autonomía universitaria se le reconoce a las universidades públicas y privadas; tales límites los debe imponer el legislador de manera expresa a través de la ley, constituyendo éstos excepciones a la regla general, sin que pueda entenderse que la regulación del quehacer de las universidades, per-se, sea una obstrucción a la autonomía. Sobre el particular ha dicho la Corte:

"Haciendo un análisis sistemático de las normas constitucionales que rigen este asunto, se concluye que la autonomía universitaria no es absoluta, puesto que corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; y a la ley establecer las condiciones requeridas para la creación y gestión de los centros educativos, y dictar las disposiciones con arreglo a las cuales las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos." (Corte Constitucional, Sentencia C-547 de 1994, M.P. Dr. Carlos Gaviria Díaz)

Ahora bien, la Corporación procederá a establecer si cabe como legítima dentro de la regulación que le corresponde expedir al legislador, no solo en desarrollo del artículo 69 sino también del artículo 352 de la C.P., asimilar, para efectos presupuestales, las universidades estatales a los establecimientos públicos, o si ello implica negar u obstruir la autonomía que la Carta Política les reconoció. Con posterioridad verificará si efectivamente el legislador, a través de la norma impugnada, ordenó tácitamente esa asimilación en el caso de las universidades

Si se entiende que la autonomía se traduce para las universidades públicas en la posibilidad de autodeterminarse, esto es "de hacer" de acuerdo con sus singulares objetivos y necesidades, su definición jurídica cobra especial importancia, pues ella delimita el marco dentro del cual pueden ejercer esa prerrogativa sin desvirtuarla y les determina los instrumentos jurídico-administrativos de los que disponen para el efecto.

Es innegable que la experiencia de las universidades oficiales mientras fueron clasificadas como establecimientos públicos fue desafortunada, pues su desarrollo académico y el ejercicio de la autonomía que les es consustancial se vieron obstaculizados por la permanente necesidad de ajustar sus objetivos a una estructura inadecuada, dependiente y supeditada al ejecutivo, que no correspondía con los fines que le son propios; de hecho, una de las funciones que las define como tales, la investigación, no pudo lograr un desarrollo fluido y racional en dicho esquema jurídico administrativo, razón por la cual fue necesario, en muchas ocasiones, recurrir al diseño de mecanismos jurídicos de excepción que les permitieran cumplir con esa primordial tarea.

Al respecto es ilustrativo remitirse a los comentarios que sobre la creación de una nueva categoría jurídica aplicable a las universidades oficiales, diferente a la de establecimientos públicos, produjo la doctrina:

"Una de las razones fundamentales de la reestructuración del sistema de educación superior, encontró sustento en el manejo del concepto de autonomía y en la necesaria modificación de las normas que habían de permitir a las universidades una gestión acorde con su naturaleza y dinámica.

"El primer elemento que se tuvo en cuenta para los anteriores propósitos, fue el de precisar la naturaleza jurídica de las universidades oficiales. Con anterioridad a la expedición de la ley 30 de 1992, el común de las instituciones de educación superior debían organizarse como establecimientos públicos. Ello en primera instancia implicaba que debían ser entidades "adscritas" a la administración, y se entiende por esa sola circunstancia que son parte de la administración, es decir que son parte integrante de la rama ejecutiva del poder público y en consecuencia, según el artículo 5 del Decreto 1050 de 1968 deben cumplir sus funciones conforme a las normas de derecho público. Ya anotábamos como estas normas no se compadecen con la dinámica que demanda la actividad de las universidades, y como, de otra parte, la adscripción presupone un grado de tutela, de vigilancia y dependencia del organismo al cual los establecimientos están adscritos, en el caso de las universidades al Ministerio de Educación Nacional. Estas dos circunstancias planteaban un conflicto, pues desnaturalizaban el concepto de autonomía. Si a ello se sumaba que en los establecimientos públicos el director debía ser designado por el Presidente de la República, la prerrogativa de las universidades para darse sus directivas constituía una excepción a dicho principio. Evidentemente los establecimientos públicos gozan de una relativa autonomía, pero indudablemente con claras limitaciones de orden administrativo, fiscal, presupuestal, financiero y contractual, de suerte que el concepto de autonomía no se compadecía tampoco con la actividad que deben desplegar las universidades. Como también se había anotado, la Constitución determinó que la educación debía ser un servicio público que cumple una función social y que la educación representa un interés vital para el Estado. Razones similares a estas, enfocadas desde el punto de vista comercial, económico y financiero, habían llevado al Estado en 1968 a dar cabida a instituciones con una naturaleza jurídica diferente a la de los establecimientos públicos, separándolas de la administración y dictando normas especiales para el desarrollo de su actividad. Estas son las empresas industriales

y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta. Pero su sola denominación chocaba con la de la universidad por lo cual dichas instituciones no podían participar de la naturaleza jurídica de este tipo de entidades. De otra parte, teniendo en consideración lo expuesto, tampoco podían denominarse establecimientos públicos, pues si se examinaba la naturaleza y características de estos establecimientos y las funciones que debían desarrollar, prácticamente para cada característica del establecimiento público debía consagrarse una excepción cuando se tratara de universidades.

" Las anteriores consideraciones llevaron al legislador de 1992 a crear una nueva categoría de institución, adicional a las que estaban previstas en el decreto 1050 de 1968: el ente universitario autónomo: En esta nueva figura, se otorgaron características especiales...una de ellas que se trata de instituciones vinculadas a la administración,, en particular al Ministerio de Educación Nacional, es decir que no integran la administración, pero en razón de su nexo vinculante están sujetos a su orientación y coordinación "en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo". Lo anterior quiere decir, que no están sujetas al control del organismo al cual están vinculados, única manera en que podía preservarse su autonomía."

Existía pues un amplio acuerdo sobre la imposibilidad de que incluidas en la categoría jurídica de establecimientos públicos, las universidades del Estado pudieran efectivamente hacer uso de la autonomía que les reconoció el Constituyente, la cual por lo demás no puede limitarse, sin desvirtuarse, a lo meramente académico, pues es un hecho que la autonomía académica para poder ser ejercida, requiere de autonomía administrativa, financiera y presupuestal, dado que el ejercicio de cada una de ellas es condición indispensable para la realización de las otras.

Si se analizan en detalle las características propias de la categoría "establecimiento públicos", se corrobora que la naturaleza de los mismos es en efecto contraria al principio de autonomía, el cual se repite, es esencial para las universidades; veamos:

a. La caracterización de los establecimientos públicos.

Los establecimientos públicos se encuentran definidos en el artículo 5 del Decreto-ley 1050 de 1968, norma que establece lo siguiente:

"Artículo 5. Establecimientos Públicos. Son organismos creados por la ley, o autorizados por ésta, encargados principalmente de atender funciones administrativas, conforme a las reglas del derecho público y que reúnen las siguientes características:

"a) Personería jurídica;

"b) Autonomía administrativa, y

"c) Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial."

De la anterior definición es viable extractar, como elementos esenciales de la categoría jurídica establecimientos públicos, los siguientes:

- Son organismos que exigen creación legal;

- Sus funciones deben ser de carácter administrativo, es decir funciones propias del Estado que se le trasladan a un ente especializado que hace parte de la administración y como tal integra la rama ejecutiva del poder público, luego ellas están sujetas, por disposición de la ley, a las normas del derecho público y a un estricto control de tutela por parte del poder central.

- Como organismos descentralizados presentan como requisito indispensable, que se configura por el solo acto de su creación, el poseer personería jurídica, lo que significa que son sujetos de derechos y obligaciones.

- Se les reconoce autonomía administrativa, no obstante, y en este punto surge un significativo distanciamiento con el concepto de autonomía universitaria, ésta se traduce apenas en una relativa independencia para manejar los servicios que le han sido encomendados, siempre y cuando ese manejo se enmarque en la política general del respectivo gobierno; así lo establece el artículo 7 del Decreto 1050 de 1968, al señalar que la autonomía administrativa de los establecimientos públicos "...tiene por objeto el control de sus actividades y la coordinación de éstas con la política general del gobierno":

Sobre la autonomía relativa de los establecimientos públicos señala la doctrina, que ella no se entiende en el sentido etimológico que la traduce como facultad de autodeterminación, la cual les permitiría darse sus propias normas, dado que el establecimiento público, desde su creación, está sometido a los estatutos que le son señalados en el mismo acto que lo crea, y, durante su existencia permanece sujeto al control de tutela por parte del organismo creador, en forma tal que, ese organismo, puede restarle bienes para pasarlo a otro, o para llevarlos a fondos comunes, e inclusive puede suprimirle la personería jurídica y, por tanto, hacer que desaparezca el órgano como ente autónomo.

De lo anterior es viable concluir, que definitivamente la autonomía universitaria que consagra el artículo 69 de la C.P., autonomía como sinónimo de legítima capacidad de autodeterminación, no corresponde a la autonomía restringida que la ley le reconoce a los establecimientos públicos, por lo que pretender asimilarlos, así sea únicamente para efectos presupuestales, implica para las universidades viabilizar una constante interferencia del ejecutivo en su quehacer, que se traduce, como ha quedado establecido, en un continuo control de sus actividades por parte del poder central, inadmisible en el caso de las universidades, y en el propósito, como obligación legal por parte del ejecutivo, de ajustar y coordinar las actividades de esas instituciones con la política general del gobierno de turno, aspecto que contradice su misma esencia.

b. Las universidades públicas en tanto órganos autónomos del Estado no hacen parte de la rama ejecutiva

Ese tipo de autonomía, entendida como capacidad de autodeterminación ajena a la injerencia del poder ejecutivo, se hace viable en la estructura del Estado en los términos del artículo 113 de la C.P., el cual establece, que además de los órganos que integran las ramas del poder público, existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, entre ellos el Banco de la República (art. 371 C.P.); la denominada Comisión Nacional de Televisión (art. 77 C.P.), y las universidades del Estado (art. 69 C.P.), organismos todos a los que el Constituyente dotó de autonomía, no obstante su carácter de organismos de derecho público, sujetos a un régimen legal propio, lo que quiere decir que exigen por parte del legislador un tratamiento especial, que les permita efectivamente ejercer esa prerrogativa, sin que ello implique "...exonerarlas de todo punto de contacto con el Estado", o no admitir el control fiscal que sobre ellas debe ejercer la Contraloría General de la República, en cuanto se nutren de recursos públicos.

Es así como el legislador, en el caso del Banco de la República y desarrollando el artículo 371 de la Carta Política, expidió la ley 31 de 1992, la cual establece:

"Artículo 1. Naturaleza y objeto. El Banco de la República es una persona jurídica de derecho público, continuará funcionando como organismo estatal de rango constitucional, con régimen legal propio, de naturaleza propia y especial, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica..."

"Artículo 3. Régimen jurídico. El Banco de la República se sujeta a un régimen legal propio. En consecuencia, la determinación de su organización, su estructura, sus funciones y atribuciones y los contratos en que sea parte, se regirán exclusivamente por las normas contenidas en la Constitución Política, en esta ley y en los estatutos..."

En cuanto al ente rector de la televisión, creado como organismo autónomo por el artículo 77 de la C.P., el legislador, a través de la ley 182 de 1995 lo denominó Comisión Nacional de Televisión y estableció para él el siguiente régimen:

"Artículo 3. Naturaleza jurídica, denominación, domicilio y control político.

El organismo al que se refieren los artículos 76 y 77 de la Constitución Política se denominará Comisión Nacional de Televisión (CNTV), dicha entidad es una persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, y con la independencia funcional necesaria para el cumplimiento de las atribuciones que le asignan la Constitución, la ley y sus estatutos.

(...)"

"Artículo 16. Patrimonio

"(...)

"Parágrafo. Para efectos exclusivamente fiscales la Comisión Nacional de Televisión tendrá régimen de establecimiento público del orden nacional, y en consecuencia no estará sujeta al impuesto de renta y complementarios."

Se desprende claramente de las normas citadas, que dada la autonomía que el Constituyente le reconoció a la denominada CNTV, a ella no le es aplicable el mandato del artículo 4 del Decreto 111 de 1996, no obstante, no estar incluida entre las excepciones que establece dicha norma, y no lo está simplemente por que ese organismo está regido por una ley especial, que desarrolla el mandato constitucional, y de manera específica lo que tiene que ver con la materia presupuestal, lo que implica que sea su Junta Directiva la encargada de adoptar las decisiones correspondiente según lo ordena el literal f) del artículo 12 de la citada ley 182 de 1995.

Sobre el particular es pertinente y aplicable el pronunciamiento de esta Corporación, producido al analizar, en términos negativos, la autonomía del ente encargado de dirigir la televisión, otorgada también directamente por el constituyente, art. 77 C.P., como ocurre con las universidades, en el cual de manera expresa se señalan los elementos constitutivos esenciales de esa autonomía, uno de los cuales es, precisamente, que para

ejercerla los entes a los cuales se les atribuye no pueden ser "...homologados a una simple entidad descentralizada del orden nacional:

"En términos negativos, la autonomía, como rasgo funcional del ente televisivo [en el caso que se analiza de las universidades oficiales]...(ii) no le concede un ámbito ilimitado de competencias, ya que toda entidad pública, como perteneciente a un Estado de derecho, está sujeta a límites y restricciones, y ejerce sus funciones dentro del campo prefigurado por la Constitución y la ley; (iii) no la homologa a una simple entidad descentralizada del orden nacional, toda vez que su autonomía respecto de éstas tiene un 'plus' que la sustrae al control de tutela ordinario y cuyo alcance es el necesario para cumplir de manera independiente su función constitucional y legal, vale decir, sin intromisiones e influencias del poder político". (Corte Constitucional, sentencia C-497 de 1995, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz).

En cuanto a las universidades, el artículo 69 de la C.P. en su primer inciso les garantiza a todas, públicas y privadas, autonomía, esto es capacidad para darse sus propias directivas y regirse por sus propios estatutos; en el inciso segundo prevé que las universidades públicas, en cuanto órganos autónomos que no hacen parte de ninguna de las ramas del poder público, requieren de un régimen especial que les permita cumplir sus objetivos y misión sin interferencias del poder político, por lo que le ordena al legislador establecer para ellas dicho régimen especial.

El legislador, en cumplimiento de ese mandato expidió la ley 30 de 1992, desarrollando en el artículo 28 de la misma, de manera general, el concepto de autonomía consagrado en el artículo 69 de la Carta, en cuanto condición esencial de las universidades sean éstas públicas o privadas :

"Artículo 28. La autonomía universitaria consagrada en la Constitución Política de Colombia y de conformidad con la presente ley, reconoce a las universidades el derecho a darse y modificar sus estatutos, designar sus autoridades académicas y administrativas, crear, organizar y desarrollar sus programas académicos, definir y organizar sus labores formativas, académicas, docentes, científicas y culturales, otorgar los títulos correspondientes, seleccionar a sus profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes, y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional".

En el título tercero de la mencionada ley, el legislador da cumplimiento al mandato del inciso segundo del artículo 69 de la Carta, es decir, establece un régimen especial para las universidades del Estado, en tanto entes públicos dotados de plena autonomía y distintos a los órganos que conforman la rama ejecutiva, y consagra en el artículo 57 lo siguiente :

"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 referente 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.

"El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de universidades estatales u oficiales, el régimen financiero y el régimen de contratación y control fiscal, de acuerdo con la presente ley.

"Parágrafo. Las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior que no tengan el carácter de universidad según lo previsto en la presente ley deberán organizarse como Establecimiento Públicos del orden nacional, departamental, distrital o municipal."

De la norma transcrita es importante destacar, primero que la vinculación al Ministerio de Educación, esto es al poder ejecutivo, es únicamente para efectos de coordinar y planear el desarrollo de políticas en el sector educativo; segundo, que la autonomía que se predica de las universidades del Estado incluye los aspectos presupuestales; y tercero que esa autonomía es solo para las universidades públicas reconocidas como tales, lo que implica que no incluye a las demás instituciones de educación superior oficiales, las cuales son órganos que integran la rama ejecutiva por lo que deben organizarse como establecimientos públicos.

Existiendo un régimen especial, que el legislador estableció en cumplimiento de normas constitucionales, no hay razón válida para que a las universidades del Estado se les apliquen las disposiciones del artículo 4 del Decreto 111 de 1996, norma impugnada, que ordena que para efectos presupuestales se les asimile a los establecimientos públicos, mucho menos cuando ello implicaría vulnerar su condición esencial de entes autónomos del Estado; por eso, por existir ese régimen legal especial para las universidades del Estado, al igual que ocurrió con la CNTV, la norma acusada no incluyó dentro de las excepciones a su mandato a las universidades públicas, pues ellas al igual que el ente rector de la televisión, también dotado de autonomía por el Constituyente, deben acogerse en materia presupuestal a lo dispuesto en la ley especial que las rige.

Las universidades oficiales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 113 de la C.P., y al igual que el Banco de la República y la CNTV, son

órganos autónomos del Estado, que por su naturaleza y funciones no integran ninguna de las ramas del poder público y que por lo tanto no admiten ser categorizadas como uno de ellos, mucho menos como establecimientos públicos, pues ello implicaría someterlas a la tutela e injerencia del poder ejecutivo, del cual quiso de manera expresa preservarlas el Constituyente.

El legislador, al omitir incluirlas expresamente dentro de las excepciones al mandato del artículo 4 del decreto 111 de 1996, no quiso, como lo interpreta equivocadamente el gobierno nacional, incluirlas tácitamente dentro del grupo que para efectos presupuestales se asimila a los establecimientos públicos, simplemente tuvo en cuenta que las universidades estatales, en tanto entes autónomos del Estado, están sometidas, inclusive en lo presupuestal, a un régimen especial, tal como lo ordena el inciso segundo del artículo 69 de la Constitución, actualmente consignado en la ley 30 de 1992.

c. Las funciones esenciales de la universidad, sea ésta pública o privada, no pueden ser calificadas como funciones administrativas propias del Estado.

Como se dijo en la primera parte de esta providencia, la misión de la universidad es contribuir a la realización y consolidación de la cultura que subyace e identifica la sociedad en la que ella funciona, para ello, a través de las funciones que le son propias, la docencia, la investigación y la extensión, crea y genera conocimiento, transmitiendo saberes específicos que promueven la realización de los individuos en sus múltiples dimensiones, impactando, paralelamente, el desarrollo y evolución de la sociedad.

En esta perspectiva, sus funciones esenciales, la docencia, la investigación y las actividades de extensión, se cumplen de acuerdo con las definiciones y prioridades de quienes las ejecutan, no de las que impongan los directivos de la institución y mucho menos de las que provengan del poder central; esa tarea le corresponde a los actores que integran la institución, rectores y evaluadores de su propio quehacer, quienes aplican una singular y propia lógica en cada actividad, distinta a la aplicable al común de las actividades administrativas propias del Estado; esas funciones no pueden ser calificadas, porque no lo son, como funciones de carácter administrativo, dirigidas, la mayoría de las veces, a proveer de un bien o un servicio a los asociados (recreación, salud, agua, luz, transporte), cuyo diseño y programación en cada caso si está centrado en una determinada autoridad, que encabeza una organización organizada jerárquicamente y de manera vertical.

La investigación científica, por ejemplo, constituye una actividad que solo puede ser definida autónomamente por quien la concibe y adelanta, ella puede calificarse como una "aventura", que como tal no puede garantizar determinados resultados, cuyos "fracasos" se reivindican como importantes insumos para proseguir el camino de búsqueda de soluciones a los problemas propuestos, por eso la evaluación de la misma sólo puede ser efectuada por pares, por quienes son reconocidos y están legitimados como integrantes de la respectiva comunidad científica; una actividad de esas características no puede estar orientada por la racionalidad que predomina en los administradores de la cosa pública, que buscan por lo general como objetivos fundamentales de su gestión, mayor calidad, mayor cobertura, menores costos y optimización, en el sentido de reducción, de sus recursos, en pro de resultados específicos plenamente predecibles.

Caso similar ocurre con la docencia universitaria, que exige por parte de quien la ejerce el reconocimiento y respeto a su libertad de cátedra, que no es otra cosa que el ejercicio no subordinado de su función, en un espacio caracterizado por el respeto a la pluralidad de pensamiento y la reivindicación del principio de la igualdad en la diferencia.

Cuando el legislador atribuyó a los establecimientos públicos funciones administrativas, lo hizo con el objeto de crear unas personas jurídicas especializadas, a las que les reconoció un cierto grado de independencia, no obstante que hacen parte activa de la administración, con el objeto de que ejercieran de manera técnica algunas de las funciones propias de aquél; para ello les reconoció autonomía administrativa, que no es otra cosa que la facultad relativa que tienen esas entidades de manejar por sí mismas en los términos antes mencionados, y autonomía financiera, que se traduce en que cada establecimiento público tiene su propio patrimonio y su propio presupuesto, como persona jurídica que es, el cual no obstante debe programar y ejecutar conforme a las directrices del respectivo ministerio o departamento administrativo al cual esté adscrito o vinculado, y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

d. El grado de autonomía que el legislador le reconoce a los establecimientos públicos, no es equiparable al reconocido por el Constituyente a las universidades públicas, por lo que el control de tutela concebido en la ley para los primeros es inaplicable a las segundas.

En principio, podría afirmarse con base en la descripción del punto anterior, que las características que definen los establecimientos públicos se predicen también de las universidades del Estado, y que por lo tanto éstas bien pueden clasificarse como tales, sin embargo, surge el siguiente interrogante: ¿puede acaso equipararse el grado de autonomía que el legislador le atribuyó a los establecimientos públicos, con el que el Constituyente le reconoció a las universidades?

Las universidades del Estado, son instituciones que para mantener y preservar su esencia deben estar ajenas a las interferencias del poder político, en consecuencia no pueden entenderse como parte integrante de la administración, o como organismos supeditados al poder ejecutivo, ellas deben actuar con independencia del mismo y no estar sujetas a un control de tutela como el concebido para los establecimientos públicos, concepto que por sí mismo niega la autonomía; eso no quiere decir que no deban, como entidades públicas que manejan recursos públicos y

cumplen una trascendental función en la sociedad, someter su gestión al control de la sociedad y del Estado, o que rechacen la implementación de mecanismos de articulación con dicho Estado y la sociedad, pues por el contrario ellos son indispensables para el cumplimiento de sus objetivos y misión.

Lo anterior para señalar que el control de tutela que se ejerce sobre los establecimientos públicos, no es aplicable a las universidades en tanto instituciones autónomas, como no es aplicable tampoco al Banco de la República o a la Comisión nacional de Televisión; dicho control doctrinalmente es definido como aquel "...que ejerce el poder central sobre las entidades y autoridades descentralizadas, tanto territorialmente como por servicios", y no lo es porque ese control le corresponde ejercerlo al ministerio o departamento administrativo al cual se halle vinculada o adscrita la respectiva entidad, el cual debe encargarse de encausar su actividad dentro del derrotero que exigen las metas y objetivos del poder ejecutivo; porque se ejerce sobre las personas de los funcionarios, lo que implica atribuirles a éstos una condición de subordinación respecto del poder central, la que tiene origen, para el caso de entidades descentralizadas por servicios, en lo dispuesto en el numeral 13 del artículo 189 de la C.P., que establece que los gerentes y directores de los establecimientos públicos son de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, con lo que se les otorga la calidad de agentes del mismo, condición inaplicable cuando se habla de los rectores de las universidades, cuya designación está a cargo de los consejos superiores, los cuales deben garantizar la participación en la decisión de la comunidad académica.

El control de tutela se ejerce también sobre los actos que expiden las entidades y autoridades descentralizadas por servicios, éste, de conformidad con jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, puede clasificarse de la siguiente manera:

- Control administrativo: ejercido directamente por los ministros o directores de departamento administrativo, bajo la vigilancia y dirección del Presidente de la República. Admitirlo respecto de las universidades estatales sería supeditarlas de tal manera al poder ejecutivo, que se desvirtuaría por completo su autonomía.
- Control presupuestal: ejercido principalmente por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre la elaboración y ejecución de los presupuestos de rentas y gastos de la respectiva entidad, dicha facultad implica que ese organismo, el ministerio, sea el que determine la asignación de recursos para funcionamiento; también es el encargado de autorizar los traslados presupuestales, de aprobar o improbar la incorporación de recursos al presupuesto y de determinar recortes o adiciones al mismo, entre otras funciones, todo lo cual se traduce en una intensa y constante intervención que vulnera la autonomía universitaria. En lo que hace a los recursos de inversión, fundamentales por ejemplo para el desarrollo de las actividades de investigación en las universidades del Estado, la decisión es adoptada, al ser clasificadas éstas como establecimientos públicos, por el Departamento Nacional de Planeación, entidad que toma decisiones dirigidas a alcanzar las metas y objetivos del gobierno de turno, que por lo general nada tienen que ver con las necesidades y prioridades de instituciones cuya misión es la producción y transmisión de conocimiento y cuyos programas y objetivos, en ejercicio de la autonomía que el Constituyente les reconoció, ha de ser producto del ejercicio de su capacidad de autodeterminación. Esas decisiones, en el caso de entes autónomos como las universidades o la CNTV, le corresponde tomarlas al máximo órgano de gobierno de cada institución, valga decir, al Consejo Superior de cada universidad, en el cual por lo demás hay representantes del gobierno central, y a la junta directiva de la Comisión respectivamente.

Control fiscal: Ejercido por la Contraloría General de la República de conformidad con lo dispuesto en el artículo 267 de la C.P.; es un control posterior y selectivo, que incluye los aspectos financieros, de gestión y de resultados; obviamente, en tratándose de universidades del Estado ese control debe efectuarse, pero requiere del previo diseño de metodologías especiales elaboradas por expertos. Las universidades públicas, en tanto órganos autónomos del Estado, al igual que el Banco de la República y la CNTV, hacen parte de la estructura del mismo y como tales están sujetas a los controles que determinó el Constituyente.

Control Político. Lo lleva a cabo el Congreso de la República a través de la regulación de las actividades confiadas a los establecimientos públicos, por medio de citaciones que sus comisiones pueden hacer a sus directivos y representantes legales. Control, que dadas sus características, como se analizará más adelante, es inadmisible en el caso de las universidades.

Es evidente, que por la naturaleza misma de las universidades, por las características y funciones que determinan su quehacer, a las cuales ya hemos hecho referencia, ellas no pueden, si se trata de preservar su esencia y viabilizar su desarrollo dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 69 de la C.P., supeditar el cumplimiento de sus funciones a los controles antes mencionados tal como están concebidos para los establecimientos públicos; así por ejemplo, sus actividades y programas de carácter académico no pueden plegarse a lo que determine el gobierno de turno, bajo la dirección del presidente, pues ello se traduciría en una innegable interferencia del poder central a su capacidad de autodeterminación:

"La autonomía universitaria, encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo." (Corte Constitucional, Sentencia T-492 de 1992, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo)

Tampoco pueden aceptar la intervención constante y la imposición de las directrices del Ministerio de Hacienda y del D.N.P., que tienen como prioridades las que determina el poder central, en lo que hace a la elaboración y ejecución de sus presupuestos de funcionamiento e inversión, de hecho este tipo de tutela, que es la que se propicia con la interpretación equivocada que le da el gobierno a la norma impugnada, implica para las universidades varias limitaciones que interfieren e incluso niegan su autonomía y que no afectan, por ejemplo, ni al Banco de la República ni a la CNTV, organismos a los que también el Constituyente les reconoció autonomía.

Pero tal vez el control que más evidentemente riñe con la naturaleza propia de las universidades y con el carácter autónomo que les reconoció el Constituyente, es el denominado control político que le corresponde ejercer al Congreso de la República sobre los establecimientos públicos; ninguna sociedad civilizada aceptaría que las actividades y el quehacer de sus universidades, en tanto "...lugares de enseñanza, de aprendizaje, de investigación, que reúne los procesos de auto-desarrollo y de auto-realización de la vida...", sea regulado por uno de sus poderes públicos, pero menos por el legislativo, órgano de poder político, cuya naturaleza desencadenaría decisiones que desvirtuarían a dichas instituciones.

El control de tutela diseñado para los establecimientos públicos, que se traduce en las diferentes clases de control que se han mencionado, riñe y es contrario al principio de autonomía que el Constituyente reconoció para las universidades; dichas instituciones, cuando son financiadas por el Estado y manejan recursos públicos, exigen el diseño de mecanismos de control especiales, que al ser aplicados no atenten contra su naturaleza y que tengan en cuenta las singularidad que caracteriza el sujeto que en ese caso se controla, un ente al que se le reconoce capacidad de autodeterminación; mecanismos que el legislador debe diseñar y establecer, garantizando la realización de un control efectivo de los recursos del Estado y propendiendo por involucrar a la sociedad en esa tarea.

Todo lo anterior permite concluir que la interpretación que le da el gobierno a la norma impugnada, con base en la cual asimilan, para efectos presupuestales, las universidades del Estado a los establecimientos públicos, impide y obstaculiza la realización del principio de autonomía que les garantiza el artículo 69 de la Constitución, al propiciar la intervención constante del gobierno en el manejo presupuestal y financiero de dichas instituciones, lo que afecta, necesariamente, el ejercicio de su autonomía académica.

Es innegable, que el principio de autonomía universitaria que consagró el artículo 69 de la C.P., hacía necesario, tal como lo previó el Constituyente en el inciso segundo de dicha norma superior, el diseño por parte del legislador de un régimen especial para las universidades del Estado, que les permitiera a éstas hacer compatible su doble condición de entes públicos pero autónomos, régimen que debe incluir, como en efecto incluyó (Ley 30 de 1992), la materia presupuestal; sobre el particular esta Corporación señaló lo siguiente:

"El diseño institucional precedente [el de entes universitarios autónomos] permite entrever la consagración de una figura especial dentro del sistema de la descentralización administrativa, por servicios o funcional, denominado "ente universitario autónomo", al cual se le asignan unas características especiales que acentúan su autonomía, que cualitativamente lo hacen diferente de los demás organismos descentralizados por servicios hasta ahora reconocidos por la doctrina y legislación nacionales.

"...si la ley no incluye la organización de la universidad dentro de la figura del establecimiento público, como lo hace en relación con las otras instituciones públicas de educación superior, es porque quiso establecer un nuevo modelo de organismo para enmarcar el diseño de la universidad oficial, acorde con la norma constitucional del art. 69.

"Lo que realmente define y por supuesto diferencia a los entes universitarios de los demás organismos descentralizados por servicios, además de su objeto, es la "autonomía" que la Constitución les reconoce en forma expresa, de tal suerte, que deja de ser, como hasta ahora, un atributo legal desdibujado pues el Constituyente quiso resaltar una característica propia de las democracias modernas que se traduce en el axioma de que los estudios superiores no pueden estar sometidos a ninguna forma de dirección, orientación, interferencia o confesionalismo por el gobierno". (Corte Constitucional, Sentencia C-299 de 1994, M. P. Dr. Antonio Barrera Carbonell).

En esa oportunidad, esta Corporación reconoció la pertinencia de la categoría que creó el legislador, "para enmarcar el diseño de la universidad oficial", en un esquema de organización que fuera acorde con el carácter autónomo que con rango de norma constitucional se consagró en la Carta Política para dichas instituciones, eso no quiere decir, sin embargo, como quedó anotado previamente, que el legislador carezca de competencia para modificar o derogar la decisión legal que se comenta, éste bien podría recurrir a modificar esa figura o a crear otra, siempre y cuando la categoría que decida aplicar a las universidades del Estado, para cualquier efecto, no contrarie u obstaculice el principio fundamental de la autonomía universitaria, que es precisamente lo que ocurre cuando, con base en una interpretación equivocada de la norma atacada, el ejecutivo las asimila, para efectos presupuestales, a los establecimientos públicos, cuyas características esenciales son inaplicables, por contrarias, a instituciones para las cuales es esencial el ejercicio de su autonomía.

La violación del principio constitucional de autonomía universitaria, no se deriva, como quedó anotado, de la omisión de dichas instituciones en las excepciones establecidas en la norma acusada, facultad privativa del legislador, tampoco de su presunta inclusión tácita en una categoría jurídica que por definición les es contraria, conclusión que proviene de una interpretación equivocada de la norma, pues el legislador, teniendo en cuenta que por su carácter de órganos autónomos del Estado, las universidades públicas están sometidas a un régimen especial y que dicho régimen está consagrado en la ley 30 de 1992, simplemente no las mencionó. Esta circunstancia hace necesario que la Corte module los efectos de su decisión, pues dicha norma desarrolla materias que son competencia del legislador, emanadas de lo dispuesto en el artículo 352 de la C.P.,

que no contrarían el ordenamiento superior, siempre y cuando se entienda que su mandato no es aplicable a las universidades del Estado, por lo cual la Corte declarará la constitucionalidad condicionada de la misma, esto es en el entendido de que sus disposiciones no cobijan a las mencionadas instituciones.

Sexta. El principio de autonomía universitaria no excluye a las universidades del Estado de las disposiciones constitucionales sobre presupuesto, contenidas en el capítulo 3 del título XII de la Carta Política.

El presupuesto público, es, según la doctrina, "...un estimativo de los ingresos fiscales y una autorización de los gastos públicos, que normalmente cada año efectúa el órgano de representación en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde". La elaboración del mismo está supeditada al cumplimiento de una serie de principios, cuya aplicación garantiza una adecuada política presupuestal, entre ellos cabe destacar el denominado principio de unidad presupuestal, según el cual "...los ingresos y gastos de todos los servicios dependientes de una misma colectividad pública, principalmente del Estado, deben estar agrupados en un mismo documento y presentados simultáneamente para el voto de autoridad presupuestal"; el principio de universalidad, que consiste en que todas las rentas y todos los gastos sin excepción, figuren en el presupuesto; el principio de unidad de caja, que señala que la totalidad de los ingresos públicos deben ingresar sin previa destinación a un fondo común, desde donde se asignan a la financiación del gasto público.

Los mencionados principios subyacen en las disposiciones del capítulo 3 del título XII de la C.P., que trata del presupuesto, las cuales establecen, por ejemplo, que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el congreso, las asambleas departamentales, o los concejos municipales (art. 345); que no podrá incluirse en la ley de apropiaciones partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior (art. 346); que dicho proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva, incluidos los que realicen los órganos autónomos a los que se refiere el artículo 113 de la C.P. (art. 347); y que la ley orgánica de presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo (no así de los órganos autónomos para los cuales el Congreso expide normas especiales), y su coordinación con el Plan de Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

No hay pues ningún elemento que permita concluir que las universidades del Estado, en desarrollo del principio de autonomía que consagró el Constituyente en el artículo 69 de la C.P., puedan excluirse de las disposiciones superiores comentadas, ellas y sus presupuestos, que se nutren principalmente del Estado, deben tener espacio dentro del presupuesto de la Nación, y como instituciones públicas, cumplir con las reglas y procedimientos que el legislador, de acuerdo con su naturaleza y misión, diseñe y consigne especialmente para ellas, pues como ha quedado establecido, pretender asimilarlas, para efectos presupuestales, a los establecimientos públicos, contraría el ordenamiento superior al vulnerar y desvirtuar su condición de entes autónomos.

El principio de unidad presupuestal no puede traducirse en un vaciamiento de la autonomía presupuestal que se le reconoce a las universidades del Estado

Como se ha dicho, el presupuesto de las universidades oficiales proviene casi en su totalidad del Estado, y así debe ser, pues la educación superior es un servicio público a su cargo, lo que no impide que los particulares, de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de la C.P., puedan también ofrecerlo de acuerdo con las disposiciones de la Constitución y la ley.

Quiere decir lo anterior, que dado su carácter de entes públicos autónomos, el presupuesto global de las universidades oficiales, que proviene del Estado, al igual que el de la Rama Judicial, por ejemplo, debe incluirse en la ley anual de presupuesto, pues él hace parte del presupuesto general de la Nación.

Ahora bien, vale aclarar, que sobre el presupuesto general de la Nación que aprueba anualmente el Congreso, el ejecutivo tiene suficiente capacidad para, como lo ha dicho esta Corporación, reducir "...en determinadas coyunturas, el monto global del gasto público, ya sea porque su ejecución puede afectar el equilibrio macroeconómico, o porque no existen los recursos para que se logre una ejecución sana del presupuesto." Lo que no puede hacer el ejecutivo es decidir cómo esas reducciones de carácter general (en el sentido de aplazamiento o reducción propiamente dicha de las apropiaciones aprobadas por la ley), afectan los presupuestos de los entes autónomos, en el caso que se analiza de las universidades del Estado, las cuales deberán, autónomamente, a través de sus máximos órganos de gobierno -sus consejos superiores-, definir y establecer sus prioridades:

"...el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades [autónomas] reside en 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. Esta Corporación ya había señalado que la ejecución del presupuesto por parte de los órganos constitucionales a los que se reconoce autonomía presupuestal supone la posibilidad de disponer, en forma independiente, de los recursos aprobados de la ley de presupuesto. En este orden de ideas aparece claramente que el gobierno, con el fin de poder cumplir sus responsabilidades fiscales globales, sólo tiene necesidad de establecer reducciones o aplazamientos generales en las distintas entidades autónomas, pero no existe ninguna razón

para que el ejecutivo establezca específicamente cuáles partidas deben ser reducidas o aplazadas, ni que consagre trámites particulares que puedan afectar la autonomía administrativa de tales entidades. Esta decisión debe entonces ser tomada por las respectivas entidades autónomas, conforme a la valoración que hagan de sus propias prioridades. Admitir que el Gobierno pueda reducir o aplazar partidas específicas de las otras ramas del poder y de los otros órganos autónomos del Estado, o pueda tener injerencia en la administración de sus recursos, implica un sacrificio innecesario y desproporcionado de la autonomía de esas entidades estatales, en nombre de la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y de la sanidad de las finanzas públicas, por lo cual esa interpretación es inadmisible." (Corte Constitucional, Sentencia C-192 de 1997, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).

Lo dicho hasta ahora, reivindicando la realización del principio de autonomía universitaria que consagra el artículo 69 de la Constitución Política, de ninguna manera puede interpretarse, en el caso de las universidades del Estado, en el sentido de que dichas instituciones deban estar exentas del cumplimiento de las normas superiores mencionadas, de lo que se trata es de señalar que es necesario que el legislador determine para ellas, como en efecto lo hizo a través de la ley 30 de 1992, un tratamiento especial, acorde con la naturaleza que les es propia, que les permita desempeñarse en su doble condición de entes públicos a los que se les reconoce un amplio margen de autonomía respecto de los poderes públicos.

Vale aclarar, que la categoría entes universitarios autónomos creada por el legislador a través de la Ley 30 de 1992, no fue incluida en el actual Estatuto Orgánico de Presupuesto, lo que no impide que el legislador, en desarrollo de las competencias que le son propias, pueda producir normas orgánicas de presupuesto aplicables a las universidades del Estado, siempre y cuando con sus decisiones no desvirtúe su condición de órganos autónomos dotados de esa condición por el constituyente. Mientras tanto, a las universidades del Estado les serán aplicables, en materia presupuestal, prioritariamente las disposiciones de la Ley 30 de 1992 y aquellas de la ley orgánica de presupuesto que no desvirtúen el núcleo esencial de su autonomía.

Ese tipo de tratamientos especiales, cuyo diseño atiende las singulares características y objetivos de las instituciones a las que se dirigen, no es extraño ni contradice, como quedó demostrado, los mandatos de la Constitución, pues ella previó en el artículo 113 la existencia de órganos del Estado autónomos e independientes, que por su naturaleza y funciones no pueden integrarse a ninguna de las ramas del poder público.

Es claro que el legislador, en cumplimiento de las disposiciones del ordenamiento superior y con el fin de no desvirtuar aquéllas instituciones que no obstante nutrirse total o parcialmente de recursos del Estado, requieren para su funcionamiento y para el cumplimiento de sus objetivos esenciales del reconocimiento de su condición de entes autónomos, les dio a éstas, a través de leyes especiales, normas para el manejo de sus respectivos presupuestos, los cuales globalmente deben quedar incluidos en la respectiva ley de apropiaciones, pues dada su naturaleza no pueden estar supeditadas para su normal desempeño, a las directrices y mandatos diseñados para las entidades descentralizadas y específicamente para los establecimientos públicos, los cuales si integran las ramas del poder público.

Por todo lo expuesto, la Corte considera que el legislador, no incluyó tácitamente, como equivocadamente lo ha interpretado el gobierno, a las universidades del Estado dentro del grupo de las instituciones que ordena asimilar, para efectos presupuestales, a los establecimientos públicos, con lo que hubiera incurrido en una clara violación del artículo 69 de la Constitución, motivo por el cual procederá a declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 4 del Decreto 111 de 1996, norma impugnada, en el entendido de que sus disposiciones no son aplicables a las dichas instituciones, las cuales están supeditadas a un régimen especial contenido actualmente en la ley 30 de 1992, y en lo relativo al régimen presupuestal, se sujetan a esas normas y a aquéllas del Estatuto Orgánico del Presupuesto que no vulneren el núcleo esencial de la autonomía consagrada para las Universidades del Estado.

Además, la Corte estima que el alcance de esta decisión se extiende exclusivamente a la interpretación constitucional sobre la autonomía de las universidades públicas, y por lo tanto así lo dirá en la parte resolutiva de esta providencia.

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

RESUELVE:

Primero. Declarar EXEQUIBLE, en los términos de esta sentencia, el artículo 4 del Decreto 111 de 1996, cuyo texto corresponde al artículo 63 de la ley 179 de 1994, norma compilada, en el entendido de 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 del Presupuesto que no vulneren el núcleo esencial de la autonomía que les reconoció el artículo 69 de la C.P.

Segundo. Esta sentencia rige a partir de la fecha de su notificación.

Cópíese, comuníquese, notifíquese, cúmplase, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

CARMENZA ISAZA DE GOMEZ

Magistrada (E)

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Salvamento de voto a la Sentencia C-220/97

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Inexistencia de un texto real (Salvamento de voto)

La Corte no tenía la obligación de considerar, como apto para resolver de fondo, el cargo formulado por el actor. Por el contrario, la circunstancia de que la norma objeto de acción nada dispusiera sobre las universidades públicas, menos todavía para quitarles o disminuirles la autonomía garantizada en la Constitución, era suficiente para declarar que sustancialmente faltaba uno de los elementos exigidos por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 para estructurar, al menos, un cargo de inconstitucionalidad.

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Regulación respecto de entidades públicas (Salvamento de voto)

La disposición demandada ha debido ser declarada exequible, pura y simplemente, ya que la Ley Orgánica del Presupuesto es precisamente la que puede y debe regular lo correspondiente al régimen presupuestal de las entidades públicas, en sus distintas modalidades.

ENTIDAD PUBLICA-Señalamiento régimen presupuestal/AUTONOMIA DE ENTIDADES PUBLICAS-Ausencia de elemento normativo que la afecte (Salvamento de voto)

Lo que hace la norma demandada, como corresponde a su carácter orgánico, es señalar, para cada tipo de entidades públicas, el régimen presupuestal que se les asigna a las que no tengan la naturaleza de empresas industriales o comerciales del Estado ni de sociedades de

economía mixta o asimiladas por la ley "se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional". En el enunciado legal se encuentra ausente todo elemento normativo que en sí mismo pueda afectar la autonomía de las entidades públicas cobijadas por él, y es mucho más lejano -y, en realidad, artificial- ese componente respecto de organismos que el artículo ni siquiera menciona, como las universidades públicas. Por lo tanto, la remisión al sistema consagrado para los establecimientos públicos del orden nacional acoge un continente, mas no un contenido, es decir, tal referencia solamente podría ser calificada como lesiva de la autonomía o de otros derechos de ciertas entidades si el sólo concepto "establecimientos públicos del orden nacional" implicara la pérdida de los mismos o su debilitamiento. Bien puede el legislador establecer un régimen presupuestal, el más autónomo y amplio, para los establecimientos públicos, e inclusive prever grados de mayor o menor autonomía entre ellos, o, por el contrario recortársela al máximo, y nada de eso se deriva de la disposición que ahora examina la Corte, pues ella, como surge de su literalidad, hace un señalamiento genérico, que, como tal, de ninguna manera puede ser calificado, en sí mismo, de autónomo o absorbente.

JUICIO DE CONSTITUCIONALIDAD-No implica confrontación entre normas de igual jerarquía (Salvamento de voto)

Como en nutrida jurisprudencia se ha reconocido, el juicio de constitucionalidad implica la valoración, por el órgano competente, de los elementos intrínsecos de la norma inferior respecto de la superior, esto es, la comparación entre el precepto legal y el principio o mandato constitucional, pero jamás la confrontación entre normas de la misma jerarquía, por lo cual, pudiendo el legislador modificar la ley e inclusive derogarla, una norma legal no puede ser contraria a otra para definir, con base en esa oposición, la constitucionalidad de una de ellas, a menos que sea la propia Carta Política la que condiciona formal o sustancialmente la constitucionalidad de una norma a lo que otra disponga, o cuando a la expedición de toda ley deben preceder el trámite y los requisitos señalados en la Ley Orgánica que plasme el reglamento del Congreso, pues la actividad legislativa está sujeta a ellas.

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Sujeción a ley ordinaria desfigura jerarquía normativa (Salvamento de voto)

De la Constitución no se deduce la forzosa sujeción de la Ley Orgánica de Presupuesto a las disposiciones de la Ley 30 de 1992, ley ordinaria a la cual, por mandato de la sentencia hoy proferida, quedó atada la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Presupuesto, en una total desfiguración de la jerarquía normativa que nuestra Carta contempla. En mi criterio, llegamos a la conclusión descabellada de que la Ley 30 es irreformable por el legislador en lo que atañe al presupuesto de las universidades públicas. La sentencia también condiciona la exequibilidad en el sentido de que se aplique a las universidades el régimen consagrado en las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto "que no vulneren el núcleo esencial de la autonomía" en este condicionamiento entraña la resignación por parte de la Corte Constitucional de su facultad y de su deber de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, pues implica que otro órgano, el que ordene la aplicación concreta del Estatuto Orgánico de Presupuesto a las universidades públicas, sea el que decida sobre el núcleo esencial de la autonomía universitaria, a propósito de una norma, integrante del mismo estatuto, que ya ha sido declarada exequible sobre el supuesto anticipado del exacto juicio al respecto.

Referencia: Expediente D-1470

Santa Fe de Bogotá. D.C., abril veintinueve (29) de mil novecientos noventa y siete (1997).

Me permito expresar las razones por las cuales, no obstante compartir la tesis de que la autonomía universitaria es un principio de rango constitucional que obliga incluso al legislador, no estuve de acuerdo con el condicionamiento que se plasmó en la parte resolutiva de la sentencia respecto de la exequibilidad de la norma acusada.

1. Al aceptar el argumento del actor, la Corte se apartó de una doctrina constitucional consolidada, ya que, mediante Sentencia C-504 del 9 de noviembre de 1995, la Sala Plena trazó pautas fundamentales en torno a los requisitos necesarios para que pueda prosperar la declaración de inexequibilidad de una norma. Dijo en esa oportunidad la Corporación:

"Para que la Corte Constitucional pueda establecer, con fuerza de verdad jurídica, la inexequibilidad que ante ella se solicita, es indispensable que la demanda recaiga sobre un texto real y no simplemente deducido por el actor o implícito.

Es verdad que la Corte, al efectuar el cotejo de una norma con la Constitución puede introducir en ella distinciones, para declarar la exequibilidad condicionada, excluyendo del ordenamiento jurídico determinado alcance del precepto objeto de su fallo.

Es decir, puede la Corte, en ejercicio de sus atribuciones, al analizar una norma que ante ella se demanda, o que debe revisar oficiosamente, diferenciar entre varios sentidos posibles del precepto admitiendo aquéllos que se avienen a la Constitución y desechar los que la contradicen.

La misma función del control constitucional, para que sea efectiva, exige que la autoridad encargada de ejercerla pueda condicionar en casos

excepcionales la decisión de exequibilidad, cuando de la propia disposición enjuiciada pueden surgir efectos jurídicos diversos o equívocos, por lo cual se requiere que el juez de constitucionalidad defina hasta dónde llega el precepto en su ajuste a la Constitución, y donde y porqué principia a quebrantarla.

Pero esa técnica de control difiere de aquella encaminada a establecer proposiciones inexistentes, que no han sido suministradas por el legislador, para pretender deducir la inconstitucionalidad de las mismas cuando del texto normativo no se desprenden. Esta es la circunstancia del caso en estudio, en el cual los demandantes piden que no se declare inexequible ninguna parte de la norma vigente sino una hipótesis arbitrariamente inferida de ella.

No resulta posible resolver sobre cada uno de los casos particulares hipotéticamente cobijados por un precepto legal, introduciendo comparaciones con otros casos igualmente particulares no previstos en él.

Para llegar a la declaración de inexequibilidad total o parcial de una disposición de la ley es menester definir si existe una oposición objetiva y verificable entre lo que dispone el precepto acusado y lo que manda la Constitución".

Este criterio fue reiterado en Fallo C-587 del 7 de diciembre de 1995, en virtud del cual la Corte se abstuvo de declarar la inexequibilidad de la norma acusada, con base en las siguientes consideraciones:

"La Corte debe insistir en que el presupuesto básico para declarar inexequible una norma jurídica es el de que esa norma, examinados el proceso de su adopción o su contenido, entre en contradicción con postulados o preceptos de la Carta.

La definición acerca de la posible inconstitucionalidad de un precepto tiene que ser objetiva, por lo cual no es posible deducirla de otros ordenamientos ni de hipótesis no plasmadas en su texto.

(...)

Este criterio debe ser ratificado al avocar el conocimiento de la presente demanda, puesto que un sencillo cotejo de los fundamentos en ella expuestos permite establecer a las claras que lo señalado por la actora como inconstitucional (...) no proviene de la norma enjuiciada

(...).

Esa apreciación es suficiente para desechar el cargo propuesto.

(...)la inconstitucionalidad planteada por la demandante, si se diera, no resultaría del precepto acusado sino de supuestos procedentes de la misma demanda y, por tanto, de las consideraciones subjetivas de quien la escribió".

2. De lo anterior resulta que la Corte no tenía la obligación de considerar, como apto para resolver de fondo, el cargo formulado por el actor. Por el contrario, la circunstancia de que la norma objeto de acción nada dispusiera sobre las universidades públicas, menos todavía para quitarles o disminuirles la autonomía garantizada en la Constitución, era suficiente para declarar que sustancialmente faltaba uno de los elementos exigidos por el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 para estructurar, al menos, un cargo de inconstitucionalidad.

Empero, aun aceptando en gracia de discusión que el juicio de constitucionalidad podía darse en el fondo, en mi parecer, según resulta del artículo 352 de la Constitución, la disposición demandada ha debido ser declarada exequible, pura y simplemente, ya que la Ley Orgánica del Presupuesto es precisamente la que puede y debe regular lo correspondiente al régimen presupuestal de las entidades públicas, en sus distintas modalidades.

En efecto, esa norma constitucional dispone que "la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar".

Debe observarse que, no obstante ser la autonomía y la descentralización de las entidades territoriales principio básico de nuestro sistema (art. 1 C.P.), el artículo 353 ibídem hace a ellas extensivo lo así dispuesto en materia presupuestal, cuando expresa: "Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto".

De lo cual deduzco que el concepto de autonomía plasmado en la Constitución no se opone a que la Ley Orgánica de Presupuesto disponga el régimen aplicable, en ese campo, a entidades que gozan de dicha característica en mayor o menor grado.

3. Todo lo que hace la norma demandada, como corresponde a su carácter orgánico, es señalar, para cada tipo de entidades públicas, el régimen presupuestal que se les asigna a las que no tengan la naturaleza de empresas industriales o comerciales del Estado ni de sociedades de economía mixta o asimiladas por la ley "se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional".

Como puede verse, en el enunciado legal del que se trata se encuentra ausente todo elemento normativo que en sí mismo pueda afectar la autonomía de las entidades públicas cobijadas por él, y es mucho más lejano -y, en realidad, artificial- ese componente respecto de organismos que el artículo ni siquiera menciona, como las universidades públicas.

Por lo tanto, la remisión al sistema consagrado para los establecimientos públicos del orden nacional acoge un continente, mas no un contenido, es decir, tal referencia solamente podría ser calificada como lesiva de la autonomía o de otros derechos de ciertas entidades si el sólo concepto "establecimientos públicos del orden nacional" implicara -que no implica- la pérdida de los mismos o su debilitamiento.

Bien puede el legislador establecer un régimen presupuestal, el más autónomo y amplio, para los establecimientos públicos, e inclusive prever grados de mayor o menor autonomía entre ellos, o, por el contrario recortársela al máximo, y nada de eso se deriva de la disposición que ahora examina la Corte, pues ella, como surge de su literalidad, hace un señalamiento genérico, que, como tal, de ninguna manera puede ser calificado, en sí mismo, de autónomo o absorbente.

La Corte Constitucional podría verificar las posibles discrepancias con la autonomía universitaria, al estudiar las normas legales que consagraran de manera concreta el régimen presupuestal de los establecimientos públicos del orden nacional, pero ese examen requeriría precisamente que la demanda recayera de modo específico sobre tales preceptos. No es posible adelantarla sobre la disposición que apenas remite a ellas, como en este caso ocurre.

4. En el análisis que ha emprendido la Corte no puede pasar desapercibido que, según el régimen legal hasta ahora vigente para los establecimientos públicos, contemplado en el Decreto 1050 de 1968, la autonomía es una de las características esenciales de los establecimientos públicos.

En efecto, el artículo 5 de dicho decreto dispone:

"Artículo 5. De los establecimientos públicos. Son organismos creados por la ley, o autorizados por ésta, encargados principalmente de atender funciones administrativas, conforme a las reglas del derecho público, y que reúnen las siguientes características:

- a) Personería jurídica;
- b) Autonomía administrativa;
- c) Patrimonio independiente, constituido con bienes o fondos públicos comunes o con el producto de impuestos, tasas o contribuciones de destinación especial".

Así las cosas, se interpreta mal la disposición de la norma orgánica en cuanto se deduce que, por haber remitido al régimen presupuestal de los establecimientos públicos del orden nacional, se perjudica la autonomía de unos determinados entes en ella no previstos, como las universidades públicas.

5. Lo que más preocupa de la sentencia es la inclusión, en su parte resolutiva, de una normatividad legal específica, como factor obligatorio de constitucionalidad de la disposición acusada.

No se me oculta que los incisos 2 y 3 del artículo 57 de la Ley 30 de 1992 fueron declarados exequibles por la Corte (Sentencia C-547 del 1 de diciembre de 1994. M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz), pero de esa exequibilidad no se sigue el cambio de naturaleza de la norma pertinente, de jerarquía legal, de manera que, como parece entenderlo la Corte, hubiera asumido nivel constitucional que permitiera condicionar a ella la constitucionalidad de otro precepto.

En efecto, como en nutrida jurisprudencia se ha reconocido, el juicio de constitucionalidad implica la valoración, por el órgano competente, de los elementos intrínsecos de la norma inferior respecto de la superior, esto es, la comparación entre el precepto legal y el principio o mandato constitucional, pero jamás la confrontación entre normas de la misma jerarquía, por lo cual, pudiendo el legislador modificar la ley e inclusive derogarla, una norma legal no puede ser contraria a otra para definir, con base en esa oposición, la inconstitucionalidad de una de ellas, a menos que, como se dijo en reciente fallo, sea la propia Carta Política la que condicione formal o sustancialmente la constitucionalidad de una norma a lo que otra disponga, como cuando se exige que los decretos leyes expedidos con base en facultades extraordinarias se sometan a lo estipulado en la ley habilitante (art. 150, numeral 10, de la Constitución), o cuando a la expedición de toda ley deben preceder el trámite y los requisitos señalados en la Ley Orgánica que plasme el reglamento del Congreso (art. 151 de la Carta), pues la actividad legislativa está sujeta a

ellas.

Es evidente que de la Constitución no se deduce la forzosa sujeción de la Ley Orgánica de Presupuesto a las disposiciones de la Ley 30 de 1992, "Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior", ley ordinaria a la cual, por mandato de la sentencia hoy proferida, quedó atada la constitucionalidad de la Ley Orgánica de Presupuesto, en una total desfiguración de la jerarquía normativa que nuestra Carta contempla.

En mi criterio, se dio el valor de cosa juzgada constitucional (art. 243 C.P.) a una disposición legal, en términos tales que, hacia el futuro, como el legislador ni autoridad alguna pueden consagrarse normas que reproduzcan lo declarado inexistente por motivos de fondo -y aquí lo fue en realidad aunque no se emplee el término, el contenido implícito sobre extensión del régimen presupuestal de los establecimientos públicos del orden nacional a las universidades públicas-, llegamos a la conclusión descabellada de que la Ley 30 de 1992 es irreformable por el legislador en lo que atañe al presupuesto de las universidades públicas, so pena de vulnerar dicho postulado.

Me pregunto qué pasaría si el legislador, en ejercicio de la potestad que le reconoce el numeral 1 del artículo 150 de la Constitución, varias veces objeto de la doctrina de esta Corte, decidiera reformar o derogar la Ley 30 de 1992 y, por ejemplo, establecer reglas distintas en el campo presupuestal para las universidades. ¿En qué quedaría la constitucionalidad que ahora se declara, del artículo 63 de la Ley 179 de 1994, si ella está condicionada en el sentido de que el régimen presupuestal de las universidades del Estado "es el ordenado por las normas de la Ley 30 de 1992"? (subrayo)

6. La sentencia también condiciona la exequibilidad en el sentido de que, para darse ella, se aplique a las universidades el régimen consagrado en las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto "que no vulneren el núcleo esencial de la autonomía que les reconoció el artículo 69 de la C.P.".

En últimas, este condicionamiento entraña, en mi sentir, la resignación por parte de la Corte Constitucional de su facultad y de su deber de guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, pues implica que otro órgano, el que ordene la aplicación concreta del Estatuto Orgánico de Presupuesto a las universidades públicas, sea el que decida sobre el núcleo esencial de la autonomía universitaria, a propósito de una norma, integrante del mismo estatuto, que ya ha sido declarada exequible sobre el supuesto anticipado del exacto juicio al respecto.

7. Dejo la inquietud acerca de cuál será el régimen presupuestal concreto y definido al que quedarán sujetas las universidades públicas a partir del día siguiente al de la notificación del presente fallo.

8. Finalmente, no entiendo la razón por la cual ha resultado más estricta la Corte Constitucional en lo relativo a la autonomía presupuestal de las universidades públicas que en lo referente a la misma autonomía cuando se trata de la Rama Judicial del Poder Público, como puede verse en la Sentencia C-192 del 15 de abril de 1997, de la cual, por ese motivo entre otros, también hube de depositar salvamento de voto.

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha y hora de creación: 2026-02-02 00:07:16