



Sentencia 926 de 2005 Corte Constitucional

SENTENCIA C-926/05

Referencia: expediente D-5707

Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 84 (parcial) de la Ley 812 de 2003

Actor: Marco Palacios Rozo

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., seis (6) de septiembre de dos mil cinco (2005).

LA SALA PLENA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL,

en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Marco Palacios Rozo presentó demanda contra el artículo 84 (parcial) de la Ley 812 de 2003.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de los procesos de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda en referencia.

II. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso, de acuerdo con su publicación en el Diario Oficial n.º 45.231 del 27 de junio de 2003:

"LEY 812 DE 2003

(junio 26)

por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un estado comunitario.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 84. Recursos a las universidades públicas. Se mantendrán los aportes totales de la Nación al conjunto de Universidades Estatales de acuerdo con los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992. A partir de la vigencia de la presente ley, se concertará y acordará con los rectores de las Universidades Públicas, Nacionales y Territoriales los criterios y el procedimiento de una redistribución, basada en indicadores de gestión, de un porcentaje del total de las transferencias. Dicho porcentaje no podrá exceder el doce por ciento (12%). El porcentaje restante se distribuirá conservando el esquema vigente.

Parágrafo. El Gobierno Nacional asignará por intermedio del Icetex cada año cien (100) créditos para estudios profesionales y quince (15) para estudios de posgrados a estudiantes procedentes de cada uno de los nuevos departamentos, que formaban las antiguas comisarías, San Andrés, Comunidades Negras del Pacífico y la Costa nariñense y caucana. Para la asignación de los créditos referidos a los estudiantes de educación superior se tendrá en cuenta el orden de las pruebas de Estado.

Para efectos del cumplimiento y garantías que se requieran para la asignación del crédito, los entes territoriales regionales servirán de garantes".

III. LA DEMANDA

En criterio del actor, el artículo 84 de la Ley 812 de 2003, en lo acusado, vulnera los artículos 69, 150, 158 y 339 de la Carta Política. Los cargos planteados en la demanda se resumen así:

1. Vulneración del principio de autonomía universitaria

La norma acusada desconoce abiertamente el principio de autonomía universitaria pues las universidades tienen derecho a autodeterminarse no solo en el campo académico sino en el administrativo¹. Dicha autonomía les permite tener un margen de acción a

través del cual pueden autorregularse, de manera que se evite la indebida intervención de los poderes públicos en ellas. Ese margen de acción incorpora la capacidad de manejar sus recursos para el desarrollo efectivo de la función que les ha sido confiada.

El artículo demandado, en cuanto contempla que un porcentaje de las transferencias que la Nación hace a las universidades sería redistribuido con base en una concertación con los rectores de las universidades públicas, limita desproporcionadamente la autonomía de estas instituciones porque la gestión de sus programas y recursos no atenderá las políticas propias definidas en el plan de desarrollo de cada universidad, sino en última instancia de las decisiones unilaterales del Ejecutivo.

Para explicar tal afirmación aplica un test de razonabilidad, del cual concluye que aunque el fin perseguido por la norma: establecer mecanismos de rendición de cuentas que promuevan un mejor desempeño de las universidades a través de la aplicación de indicadores de gestión, es ajustado a la Carta puesto que es legítimo estimular que el servicio público de educación que prestan las universidades obedezca a criterios de eficiencia, eficacia, calidad y racionalidad en el gasto, la medida utilizada por el legislador es inadecuada para lograr el fin propuesto.

La medida no es adecuada porque (1) si los indicadores de gestión son resultado de *concertación*, podría ocurrir que no existiendo consenso el gobierno termine imponiendo los criterios de evaluación y, consecuentemente, de redistribución de recursos, que fue lo que ocurrió en la vigencia de 2004; (2) si los mismos son definidos por *votación*, conduciría a la pérdida de la real autonomía que debe tener cada una de las universidades individualmente considerada, con la eventualidad de que la minoría quede subyugada a las opciones de la mayoría, y (3) si se admitiera que el legislador autorizó al Ejecutivo para definir los indicadores de gestión, como criterios de evaluación que impactan en el presupuesto de las universidades, se eliminaría la autonomía de las universidades. Con todo, somete a las universidades a la pérdida de sus recursos en virtud de una redistribución que no está basada en criterios fijados por ellas ni por el legislador y las deja en manos de las reglas que imponga el Ejecutivo.

Además, la norma no es *necesaria*, pues para lograr el fin existen los Consejos Superiores Universitarios, que aprueban el plan global de desarrollo, y en los que el Estado puede participar², y tampoco *proporcional*, en cuanto en el fondo implica que las universidades para mantener sus recursos deben someterse a las prioridades políticas del gobierno de turno.

El artículo no podía aludir al "*conjunto de las universidades estatales*" habida cuenta que el respeto a las transferencias no se puede predicar de las universidades como un conjunto o como una suma global, sino respecto de cada una en su especificidad atendiendo criterios de razonabilidad, en la medida que no todas son iguales y tienen características, condiciones y metas distintas.

2. Desconocimiento de reserva legal

Es al legislador a quien corresponde regular lo correspondiente a la educación y a la autonomía universitaria. Por tal razón, debió haber establecido claramente los criterios y el procedimiento para la asignación y redistribución de los recursos para las universidades públicas y no establecer una concertación indeterminada que conlleva a trasladar esa facultad al Ejecutivo.

3. Ausencia de unidad de materia

La exigencia de unidad de materia en la ley del Plan de Desarrollo no puede ser flexible. Así, los planes y metas contenidos en la parte general del Plan no guardan correspondencia directa con la medida adoptada en el artículo 84 demandado, *toda vez que ordenar la redistribución de un porcentaje de las transferencias que la Nación hace a las universidades, responde más a una forma de regulación del régimen presupuestal y financiero de las instituciones que a un legítimo desarrollo del programa que en materia de educación contempla el Plan.*

IV. INTERVENCIONES

1. Germán Eduardo Quintero Rojas, obrando en nombre del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, solicita a la Corte que se inhíba para proferir pronunciamiento de fondo, con base en las siguientes estimaciones:

Los cargos del actor parten de considerar que la norma acusada atenta contra la autonomía universitaria, pero ello carece de fundamento pues se basa en apreciaciones y calificaciones fácticas que no deben ser objeto de control.

-La autonomía universitaria, como principio del que gozan todas las instituciones de educación superior, no es absoluta puesto que la educación superior es un servicio público cuya suprema inspección corresponde al Estado, y en esa medida es necesario que la sociedad y el Estado controlen el uso de los recursos públicos que manejan las universidades. La norma demandada, en lugar de menoscabar dicha autonomía, la materializa aún más al establecer un sistema democrático y justo de redistribución de una parte de los recursos asignados por la Nación con base en indicadores de gestión definidos por las universidades, de conformidad con los principios de eficiencia y calidad que deben regir la prestación del servicio público de educación.

Considera que las interpretaciones hechas por el actor respecto a la vulneración de la autonomía universitaria, carecen de soporte jurídico y obedecen más bien a consideraciones subjetivas y erróneas pues "*sus acusaciones no van dirigidas a establecer la constitucionalidad de la norma sino a realizar juicios de valor de la conducta que "podría" desplegar el Gobierno a partir de supuestos de hecho abstractos que se fundan en meras hipótesis*".

-El artículo demandado no viola el principio de reserva legal porque no se está ante una excepción sino ante un desarrollo de la autonomía universitaria. Además, del texto del artículo impugnado no se desprende autorización alguna para el Ejecutivo.

-La norma sí guarda conexidad con la materia de la ley del Plan, puesto que ésta pretendió ampliar la cobertura de la educación superior, crear esquemas para redistribuir los recursos al interior de las universidades y mejorar el sistema educativo, en tanto que la disposición acusada crea el esquema de redistribución de los recursos, cuestión que hace más eficiente el manejo de esos dineros reasignándolos a

aquellas instituciones que alcancen mejores estándares de calidad, de acuerdo a los indicadores de gestión, para mejorar la eficiencia del sector educativo y ampliar la cobertura de la educación superior.

El interviniente solicita que en caso de que sus argumentos no sean acogidos, los efectos de la sentencia sean diferidos teniendo en cuenta que está en curso la ejecución de la presente vigencia fiscal³.

2. Alfonso M. Rodríguez Guevara, obrando como apoderado del Departamento Nacional de Planeación, presenta escrito dirigido a justificar la constitucionalidad del artículo objeto de demanda. Sus argumentos se pueden sintetizar así:

-No se vulnera la autonomía universitaria puesto que el artículo demandado no interfiere con los estatutos de las universidades, no define su régimen interno, no influye sobre la conformación de sus plantas ni aprueba ni maneja su presupuesto. Además, la distribución de recursos no imposibilita a las universidades atender sus planes de desarrollo, sino que se constituye en un estímulo para que los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, respecto a la educación superior, se cumplan.

La Ley no permite que el Gobierno imponga criterios para fijar los índices de gestión, por el contrario, de allí se infiere que esos criterios y el procedimiento para la redistribución se debe realizar de forma concertada entre los rectores de las universidades públicas y la autoridad gubernamental y administrativa de la Nación. Si eventualmente la administración impusiera los criterios de forma unilateral significaría que está incumpliendo lo preceptuado por la Ley 812 de 2003, pero no que la norma sea inconstitucional.

El Gobierno no pretende tener una injerencia en la autonomía de las universidades sino hacer una redistribución de un porcentaje del total de lo asignado a los establecimientos públicos de educación superior, con base en índices de gestión, que se ha hecho de forma concertada.

-No se desconoce el principio de reserva legal puesto que si bien el Congreso tiene la facultad para regular todo lo referente a servicios públicos, ello se refiere a las bases y a los lineamientos generales. En ese orden, hay concurrencia entre el legislador y el Ejecutivo, y ello fue lo que ocurrió con la norma acusada en donde el primero estableció los parámetros básicos: la concertación y el acuerdo.

-Lo relativo a la asignación de recursos a las universidades públicas, con base en indicadores de gestión, está relacionada con los objetivos de la revolución educativa de que trata el Plan Nacional de Desarrollo porque pondera de manera importante la ampliación de la cobertura, así como la retención de los estudiantes existentes. Por tal motivo, no se desconoce el principio de unidad de materia.

3. El Ministerio de Educación Nacional, a través de su apoderada, Julia Betancourt Gutiérrez, solicita, de manera principal, que la Corte declare exequible el artículo 84 (parcial) de la Ley 812 de 2003 y, de manera subsidiaria, que se declare inhibida para fallar toda vez que los argumentos del actor van dirigidos a atacar el Decreto 3545 de 2004 y la Resolución 4048 de 2004 expedida por ese Ministerio. Se funda en las siguientes razones:

-El principio de autonomía universitaria no puede entenderse en términos absolutos sino teniendo en cuenta lo dispuesto en el inciso 5 del artículo 67 C.P. Así lo ha entendido la Corte Constitucional al señalar que el Estado puede regular y ejercer vigilancia e inspección de la educación (arts. 67 -inciso 5- y 189 -numeral 21- C.P). En esos términos, el artículo acusado no viola tal principio pues las universidades continúan manteniendo su derecho de autodeterminarse administrativa, académica y financieramente, pero bajo límites constitucionales y legales toda vez que el gasto público de la educación hace parte del gasto social y tiene que ser regulado por el Ejecutivo conforme a la Ley 30 de 1992.

El propósito de la norma es estimular el mejoramiento de las universidades y permitir que las que tienen menores aportes tengan oportunidad de alcanzar estándares de calidad. Cuando se contempla que un porcentaje de las transferencias que la Nación hace a las universidades sería redistribuido con los rectores de las mismas, no se viola la autonomía universitaria, pues ese aspecto fue concertado con los rectores y se acordó que *los recursos correspondientes a la distribución realizada a partir de la aplicación del modelo de indicadores, de las universidades que presentaron indicadores por debajo del nivel aceptable de eficiencia, no serán redistribuidos entre el resto de universidades, sino que serán destinados por éstas exclusivamente a inversión en planes de mejoramiento de las áreas más débiles de su quehacer.*

El actor se equivocó al aplicar el test de razonabilidad puesto que a dicho método se acude sólo cuando se trata de violación del derecho a la igualdad.

-No se desconoce el principio de unidad de materia. La Ley 812 de 2003 contiene normas relacionadas con la prestación del servicio de educación y para su prestación es necesario referirse a materias como la que toca el artículo demandado.

-Respecto a la reserva legal, coadyuva los argumentos presentados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y por la Dirección Nacional de Planeación.

4. Ana Victoria Vásquez Cárdenas, Vicedecana de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, presenta escrito a través del cual expone las razones por las cuales a su juicio el artículo 84 objeto de demanda debe ser declarado inexecutable. Sus razones se resumen así:

-Se desconoce la autonomía universitaria porque la norma establece, por parte del Gobierno, un control de tutela o administrativo para las universidades estatales y oficiales, propio de las entidades descentralizadas por servicios, que se traduce en la posibilidad de los ministerios de Educación y Hacienda, así como del Departamento Administrativo de Planeación, para supervisar, requerir y asegurar que las actividades de las universidades se ajusten a las políticas gubernamentales.

La norma acusada es una réplica del control previsto en la Ley 489 de 1998, concretamente del artículo 108. De manera que los acuerdos con los rectores de las universidades, basados en indicadores de gestión, son en realidad una forma de denominar la evaluación que el Gobierno hace sobre el desempeño de esas instituciones y que pueden conllevar al recorte del presupuesto en caso de que no se cumplan

unos parámetros concertados. Tal cuestión vulnera el artículo 69 C.P. pues desconoce que las universidades son organismos autónomos e independientes y por ello tienen derecho a elaborar y afectar, sin injerencia externa, y de acuerdo con sus prioridades y políticas, su presupuesto.

Se despoja a las universidades de la propiedad de los recursos que les pertenecen conforme a lo dispuesto en la Ley 30 de 1992, en cuanto los recursos que pueden ser objeto de convenio (hasta el 12% de los aportes totales que provienen de la Nación), no pertenecen realmente a ellas, pues sólo tienen la posibilidad de acceder a los mismos siempre que cumplan los indicadores de gestión previamente definidos.

-Se vulnera la reserva legal en cuanto el artículo acusado plantea la posibilidad de imponer limitaciones respecto del ejercicio de las actividades universitarias mediante referentes normativos distintos a la ley: una disposición administrativa. Además, si el acuerdo o concertación de que trata la norma no se logra, termina el gobierno nacional definiendo el asunto de manera unilateral, cuestión que riñe con la Carta Política.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte que declare la inexecutable de los apartes normativos demandados por ir en contra de la autonomía universitaria, la unidad de materia y la separación funcional del poder público. Sus argumentos se sintetizan así:

-La *concertación y acuerdo con los rectores de las universidades públicas de los criterios y el procedimiento de la redistribución de hasta el 12% de las transferencias nacionales que les corresponden a tales entes* desconoce la autonomía universitaria, reconocida y garantizada por la Carta Política. Dicha autonomía significó que las universidades del Estado no formen parte de la rama ejecutiva y que tengan un régimen legal especial. Por tal razón, gozan de autonomía para planear su propio desarrollo, independientemente de que reciban o no recursos por parte de la Nación o de las entidades territoriales. La capacidad de autodeterminación, autogobierno y autorregulación son las herramientas con que cuenta cada universidad para construir su propio proyecto académico

Cuando se trata de *concordar y acordar*, se espera negociar para lograr la unidad de fines y propósitos, lo cual se puede obtener de común acuerdo, por mayoría de votos o inclusive por decisión de una sola persona. Esos procesos de negociación con intenciones unificadoras implican que cada universidad negocie lo correspondiente a su autodeterminación, autogobierno y autorregulación, cuestión que desdibuja el concepto de autonomía. Lo anterior podría conllevar a que con el fin de obtener un mayor beneficio presupuestal las universidades sacrifiquen su propia autonomía y comprometan su misión.

Esa redistribución de recursos, en los términos del artículo demandado, ocasiona que sea la norma nacional de planeación y no la determinación de cada universidad pública, la que dirija, así sea parcial, la planeación de cada ente universitario *disponiendo para ello de los recursos que por derecho autónómico les pertenece individualmente y no sólo en conjunto*.

-Se desconoce la unidad de materia en su aspecto externo puesto que si bien las disposiciones instrumentales del Plan Nacional de Desarrollo *deben guardar relación directa e inmediata con sus objetivos y programas, también lo es con mayor razón que no deben invadir competencias que constitucionalmente corresponden a otros órganos del Estado* y la redistribución de que trata el artículo acusado debe ser objeto de planeación y administración presupuestal de cada una de las universidades públicas en virtud de su autonomía.

-Se desconoce la separación funcional del poder público toda vez que faculta al Ejecutivo para intervenir en temas propios de las universidades públicas, cuestión que se ha hecho evidente con la expedición de varios actos administrativos como el Decreto 3545 de 2004, por el cual se fijaron porcentajes de las transferencias para ser distribuidas en los años 2004, 2005 y 2006, con el Decreto 827 de 2005 y con la Resolución 4048 de 2004, proferida por el Ministerio de Educación Nacional.

-En criterio del Jefe del Ministerio Público, no se vulnera la reserva de ley debido a que esa redistribución la hizo directamente la Ley 812 de 2003.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. El problema jurídico

De acuerdo con los antecedentes referidos le corresponde a la Corte resolver si los principios constitucionales de autonomía universitaria, reserva legal y unidad de materia resultan desconocidos al haber dispuesto el legislador en el artículo 84 de la Ley 812 de 2003 que los aportes de la Nación se mantendrán al *conjunto de universidades estatales*, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992; y por contemplar la norma el imperativo de concertar y acordar con los rectores de las universidades públicas los criterios y el procedimiento de la redistribución, basada en indicadores de gestión, de hasta el 12% de las transferencias nacionales que les corresponden a tales entes.

Para resolver lo anterior, recordará su jurisprudencia sobre la autonomía universitaria, sus límites y la facultad del legislador para regular la materia.

2. La autonomía universitaria y el margen de acción limitado del legislador en la materia. Su carácter no absoluto permite la intervención adecuada de la Rama Ejecutiva en las universidades

El artículo 69 de la Constitución garantiza la autonomía universitaria, que se traduce en la facultad que tienen las universidades para autodeterminarse y autogobernarse sin la intromisión de poderes externos. Se manifiesta no sólo en el ámbito académico, como expresión de la libertad de pensamiento y del pluralismo ideológico plasmado en la Carta Política, sino en el administrativo y financiero, orientada a regular todo lo relacionado con la organización interna del ente, que implica manejar su presupuesto y sus recursos⁴.

La Ley 30 de 1992 *por la cual se organiza el servicio público de la educación superior* dispone que la autonomía universitaria consagrada en

la Constitución 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 y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional⁵.

Dicha autonomía 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"⁶.

En torno al punto esta Corporación ha sostenido:

"La autonomía universitaria se concreta entonces en la libertad académica, administrativa y económica de las instituciones de educación superior. En ejercicio de ésta, las universidades tienen 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, adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, arbitrar y aplicar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional"⁷.

En consecuencia, la autonomía se predica no sólo hacia el interior del ente universitario sino frente a terceros y frente al Gobierno Nacional. Por ello se ha sostenido que ella permite a los entes universitarios lograr un desarrollo autónomo e independiente de la comunidad educativa, sin la injerencia del poder político⁸.

Ahora bien, conforme lo ha señalado la jurisprudencia, la autonomía está determinada por el campo de acción de las universidades, el cual se manifiesta en la libertad para (1) darse sus propios estatutos; (2) fijar las pautas para el nombramiento y designación de sus profesores, autoridades académicas y administrativas; (3) seleccionar sus alumnos; (4) señalar sus programas académicos y los planes de estudio que regirán su actividad académica, conforme a los parámetros mínimos señalados en la ley, y (5) aprobar y manejar su presupuesto⁹.

La autonomía fue concebida para que las universidades gocen de libertad al momento de adoptar las condiciones jurídicas necesarias para el logro de su misión educativa y cultural, y con independencia de cualquier instancia privada o pública ajena a su ámbito que pudiese someterlas. Por manera que se garantiza que las universidades sean verdaderos centros de pensamiento libre, exentos de presiones que puedan perturbar su cometido o que les impidan cumplir adecuadamente con sus objetivos y funciones.

La capacidad de autodeterminación y autorregulación que caracteriza a las universidades estatales les proporciona una capacidad especial de decisión para el desempeño de sus funciones, para darse su organización y gobierno, y para manejar su presupuesto conforme al régimen especial autorizado por la Constitución.

En cuanto al manejo de recursos, es claro que una de las funciones inherentes a las universidades y esenciales a su capacidad de autorregulación administrativa es la de elaborar y manejar su propio presupuesto¹⁰. Las universidades tienen la facultad de distribuir sus recursos según sus necesidades y prioridades, las cuales son definidas de manera autónoma por dichos entes sin intervención alguna por parte de la autoridad pública o del sector privado. La Ley 30 de 1992 reconoció tal facultad cuando señaló que las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional pero sólo en cuanto se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo; y dentro de sus características están las de tener personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y atribución para elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que les corresponden¹¹.

Sobre la autonomía presupuestal la Corte manifestó que "el contenido esencial de la autonomía presupuestal de las entidades 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 en la Ley de Presupuesto"¹².

Ahora bien, la Carta Política (art. 69) señaló que las universidades pueden darse sus directivas y regirse por sus estatutos de acuerdo con la ley, y, además, dispuso, respecto de las universidades estatales, que el legislador estableciera su régimen especial. Del aludido precepto constitucional no surge solamente que las universidades públicas gozan de autonomía sino que están sujetas a un régimen especial de autonomía desarrollada de acuerdo con la ley. En ese orden, la autonomía encuentra límites en la Constitución y en la ley, pero siempre que el legislador no afecte su esencia¹³.

En efecto, la autonomía de las universidades estatales no puede considerarse absoluta¹⁴, no sólo porque debe respetar los demás derechos protegidos en la Carta Política, sino porque el legislador regula su actuación y está facultado constitucionalmente para establecer las condiciones para la creación y gestión de dichos entes educativos (art. 68 C.P.), para dictar las disposiciones con arreglo a las cuales se darán sus directivas y sus estatutos (art. 69 C.P.) y para dictar su régimen especial. Empero, la actuación del legislador está restringida puesto que se encuentra vedado para establecer directrices o dictar normas que desconozcan la autonomía garantizada por la Constitución.

En ese orden, se considera una intervención indebida la de regular directamente cuestiones tales como organización académica -selección y clasificación de docentes, programas de enseñanza- u organización administrativa -manejo de presupuesto y destinación de recursos-. Al respecto ha sostenido la jurisprudencia que "[s]i el legislador se inmiscuyera en los aspectos referidos o en otros de igual significación, estaríamos en presencia de una intervención indebida en la vida de la universidad y se incurriría en una violación de su autonomía"¹⁵.

De otra parte, la autonomía universitaria no excluye la intervención adecuada del Estado en la educación¹⁶. Por ello las universidades, con el propósito de alcanzar los fines del artículo 67 de la Carta Política, no son ajenas a la inspección y vigilancia que ejerce el Estado, pero

siempre que éste respete y no menoscabe su autonomía. El sólo hecho de que dichos entes universitarios estén vinculados al Ministerio de Educación Nacional no significa que pueden ser asimilados a otro órgano también vinculado, pues es preciso respetar y garantizar su autonomía. En consecuencia, la vinculación de las universidades al Ministerio se debe entender sin perjuicio de su autonomía.

En punto al tema la jurisprudencia ha considerado que "*la inspección y vigilancia del Estado sobre la universidad colombiana y particularmente sobre la universidad oficial, supone un control limitado que se traduce en una labor de supervisión sobre la calidad de la instrucción, el manejo ordenado de la actividad institucional y la observancia de las grandes directrices de la política educativa reconocida y consignada en la ley. Esa injerencia no puede suponer el control de los nombramientos del personal, definición de calidades y clasificación del personal docente o administrativo, y mucho menos, con el examen o control de las tendencias filosóficas o culturales que animan las actividades educativas o de investigación, porque la comunidad científica que conforma el estamento universitario, es autónoma en la dirección de sus destinos*"¹⁷,

Es por dicho motivo que a pesar de gozar de autonomía las universidades públicas no pueden ser consideradas como "*islas dentro del ordenamiento jurídico*", es decir, ajenas y totalmente independientes del Gobierno Nacional y a su regulación¹⁸. Sin embargo, no hay que olvidar que el reconocimiento que hizo el Constituyente a la autonomía impone un mandato estricto al legislador. Por tal razón habrá de verificarse en cada caso si una disposición afecta o no esa autonomía y si esa afectación resulta constitucional.

Con fundamento en lo expuesto entra la Corte a analizar la constitucionalidad de la disposición demandada.

3. El contenido del artículo 84, en lo acusado, y el desconocimiento de la autonomía de las universidades estatales

Dispone el artículo 84 de la Ley 812 de 2003 que (1) se mantendrán los aportes totales de la Nación al conjunto de universidades estatales de acuerdo con los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992; (2) a partir de la vigencia de la Ley se concertará y acordará con los rectores de las universidades estatales los criterios y el procedimiento de una redistribución, basada en indicadores de gestión, de un porcentaje de hasta el 12% de las transferencias, y (3) el porcentaje restante se distribuirá respetando el esquema vigente.

Conforme a lo contemplado en el artículo 86 de la Ley 30 de 1992 los presupuestos de las universidades públicas -que pueden ser nacionales o territoriales- están constituidos por aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión, por aportes de los entes territoriales y por los recursos y rentas propios de cada institución. No obstante, a pesar de recibir dineros públicos, su presupuesto es independiente del presupuesto nacional o del de las entidades territoriales. Ello es una consecuencia directa de la autonomía universitaria garantizada en la Carta Política¹⁹. El mismo artículo 86 previó una fórmula para lograr que dichos aportes mantengan su valor constante.

Por su parte, el artículo 87 de la referida Ley establece un incremento de los aportes que debe hacer el Gobierno Nacional para las universidades estatales u oficiales, en un porcentaje no inferior al 30% del incremento real del producto interno bruto, el cual deberá realizarse a partir del sexto año de vigencia de la Ley.

Ahora bien, imponer a las universidades públicas -tal como lo pretende la norma acusada- el deber de concertar y acordar con el Gobierno los criterios y el procedimiento de una redistribución de un porcentaje del total de las transferencias, que no podrá exceder del 12%, es someterlas a una especie de control presupuestal estricto por parte del Gobierno que no puede ser aplicado a las universidades estatales "*en razón de que por sus singulares objetivos y funciones ello implicaría vulnerar su autonomía*"²⁰. Así mismo, como acertadamente lo afirma el Procurador General de la Nación, esos procesos de concertación y acuerdo con el Gobierno implican que cada universidad negocie asuntos inherentes a su autodeterminación, autogobierno y autorregulación. En consecuencia, esa intervención gubernamental plasmada en el artículo objeto de reproche en asuntos propios de las instituciones superiores vulnera flagrantemente la autonomía universitaria.

En efecto, que la redistribución de un porcentaje del total de las transferencias se base en resultados de gestión, ya sea administrativa, financiera o académica, es facultar al Gobierno para entrar a premiar o a castigar a las universidades públicas con recortes o incrementos en su presupuesto, lo que implica variarles sus recursos ya asignados, desconocer su libertad para el manejo de los mismos y por contera violar su autonomía universitaria.

Sujetar la distribución del porcentaje a *indicadores de gestión*, que no se encuentran precisados por el legislador, es una forma a través de la cual el Gobierno, utilizando mayor o menor distribución de ese 12%, puede interferir en decisiones que corresponden al ámbito interno de las universidades estatales. Quien califica finalmente los indicadores de gestión es el Gobierno, luego de un proceso de *concertación*, el cual se traduce en una intervención indebida en las universidades, ya que prevalecerán, en todo caso, los criterios impuestos por el Gobierno.

Si lo pretendido es garantizar la calidad de los estudios y de las investigaciones, a través de los resultados de gestión, considera la Corte que la medida adoptada por la norma no es adecuada para lograr tal fin, en cuanto se constituye en una injerencia indebida del Gobierno que atenta contra la autonomía universitaria garantizada en la Carta Política.

El Consejo Superior Universitario como máximo órgano de dirección y gobierno de las universidades²¹ y en el cual tiene participación el Gobierno Nacional a través del Ministro de Educación Nacional o su delegado, o del Gobernador, o del Alcalde, según sean nacionales, departamentales, distritales o municipales, será el escenario propicio para realizar la rendición de cuentas respectiva, así como para analizar y evaluar la gestión alcanzada y el cumplimiento de las metas propuestas por el propio ente universitario²². Será cada ente universitario el que maneje sus recursos y la distribución del presupuesto, el cual, por demás, pertenece a cada universidad individualmente considerada y no al conjunto de ellas.

Lo anterior no lleva a admitir la existencia de una total y absoluta independencia de los entes universitarios oficiales, pues como se afirmó hacen parte del Estado y éste tiene la obligación no sólo de contribuir a su crecimiento y fortalecimiento, a través de la asignación de recursos y fijación de directrices educativas, sino de respetar sus propósitos, políticas y autonomía. Con todo, las universidades se deben sujetar a los principios, valores y garantías constitucionales, así como al ordenamiento jurídico que las rige, siempre que dicha regulación sea estrictamente proporcionada y respete el contenido esencial de la autonomía universitaria²³.

La Corte precisa que las universidades en conjunto deben responder a una política educativa que puede definir, sin duda, el Gobierno Nacional, pero siempre que no se afecte su autonomía.

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

Así las cosas, se declarará la inexecutable de las expresiones "*A partir de la vigencia de la presente ley, se concertará y acordará con los rectores de las Universidades Públicas, Nacionales y Territoriales los criterios y el procedimiento de una redistribución, basada en indicadores de gestión, de un porcentaje del total de las transferencias. Dicho porcentaje no podrá exceder el doce por ciento (12%). El porcentaje restante se distribuirá conservando el esquema vigente*" del artículo 84 de la Ley 812 de 2003.

Respecto a la expresión "*al conjunto de las Universidades Estatales*", también demandada, la Corte considera que por sí misma no quebranta los principios de autonomía universitaria y de reserva de ley, por cuanto con la inexecutable que a través de esta Sentencia se declara se mantienen los aportes a todas las universidades sin sacrificio de su autonomía y de la distribución que corresponde a cada ente universitario.

Finalmente, y en cuanto a la violación del principio de unidad de materia, también alegada por el actor, no se pronunciará la Corte habida cuenta que no está debidamente planteado el cargo, pues para formular una demanda por violación de dicho principio es necesario señalar la materia de la cual se ocupa la ley, el contenido de la norma que en su criterio no se relaciona con dicha materia y expresar la razón por la cual la disposición acusada no guarda relación con el tema de la ley²⁴, cuestiones que no fueron cumplidas por el actor, pues "*no basta con afirmar que determinadas normas no guardan relación con el núcleo temático de la ley, sino que hay que presentar las razones por las cuales no resulta posible establecer ningún tipo de relación de conexidad entre unas y otro*"²⁵.

DECISIÓN

En mérito a las consideraciones expuestas, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declarar EXEQUIBLE, y por los cargos analizados en esta Sentencia, la expresión "*al conjunto de Universidades Estatales*", que hace parte del artículo 84 de la Ley 812 de 2003.

Segundo.- Declarar INEXEQUIBLES las expresiones "*A partir de la vigencia de la presente ley, se concertará y acordará con los rectores de las Universidades Públicas, Nacionales y Territoriales los criterios y el procedimiento de una redistribución, basada en indicadores de gestión, de un porcentaje del total de las transferencias. Dicho porcentaje no podrá exceder el doce por ciento (12%). El porcentaje restante se distribuirá conservando el esquema vigente*", que hacen parte del artículo 84 de la Ley 812 de 2003.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Presidente

CON SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

JAIME ARAUJO RENTERÍA

Magistrado

ALFREDO BELTRÁN SIERRA

Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

EN COMISION

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CON SALVAMENTO DE VOTO

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

LA SUSCRITA SECRETARIA GENERAL DE LA CORTE CONSTITUCIONAL HACE CONSTAR:

Que el H. Magistrado doctor MARCO GERARDO MONROY CABRA, no firma la presente sentencia por encontrarse en comisión debidamente autorizada por la Sala Plena.

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

SECRETARIA GENERAL

NOTAS DE PIE DE PÁGINA:

1 Se apoya en las sentencias T-492 de 1992, C-299 de 1994 y C-220 de 1997.

2 Cita la Sentencia C-589 de 1997.

3 Se apoya en la Sentencia C-442 de 2001.

4 *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia C-1435 del 25 de octubre de 2000 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger). Sobre el tema de autonomía universitaria y los parámetros fijados por la jurisprudencia al respecto, puede consultarse la Sentencia T-674 del 9 de junio de 2000 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

5 Artículo 28.

6 *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia T-492 del 12 de agosto de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

7 *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia C-547 del 1 de diciembre de 1994 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

8 *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia T-513 del 9 de octubre de 1997 (M.P. Jorge Arango Mejía).

9 *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencias T-492 de 1992, ya citada, T-515 del 15 de noviembre de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-810 del 18 de septiembre de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

10 *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia C-547 de 1994, ya citada.

11 Artículo 57.

12 *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia C-192 del 15 de abril de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). En esa oportunidad la Corte estudió la constitucionalidad de un artículo del Decreto 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del Presupuesto) según el cual se facultaba al Gobierno Nacional para reducir o aplazar total o parcialmente las apropiaciones presupuestales en ciertos eventos. La Sala Plena consideró que *"el Gobierno, con el fin de poder cumplir su 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 entonces 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 inadmisibles. Por ello la Corte considera que las normas acusadas son exequibles, pero en el entendido de que el Gobierno debe limitarse a señalar las reducciones globales necesarias en las entidades estatales autónomas, pero no puede entrar a determinar las partidas específicas que deben ser afectadas en las otras ramas del poder, ni en los otros órganos autónomos, ni afectar la gestión propia de esos recursos, ya que tal decisión es propia de la autonomía de gasto de esas entidades"*. (Subrayas fuera del texto original).

13 Se puede consultar la Sentencia C-188 del 8 de mayo de 1996 (M.P. Fabio Morón Díaz).

14 En torno al punto puede consultarse la Sentencia C-008 del 17 de enero de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

15 *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia C-299 del 30 de junio de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

16 *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia C-195 del 21 de abril de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

17 *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia C-299 de 1994, ya citada.

18 *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencias T-492 de 1992, ya citada y C-053 del 4 de marzo de 1998 (M.P. Fabio Morón Díaz).

19 Puede consultarse la Sentencia C-931 del 29 de septiembre de 2004 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

20 *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia C-053 de 1998, ya citada.

21 El artículo 64 de la Ley 30 de 1992 se ocupa de regular lo atinente a su integración.

22 Sobre la participación del Estado en el Consejo Superior Universitario y la no violación por ese aspecto de la autonomía universitaria, se puede consultar la Sentencia C-589 del 13 de noviembre de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

23 *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia C-810 de 2003, ya citada.

24 *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia C-579 del 5 de junio de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynnett).

25 *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencia C-910 del 21 de septiembre de 2004 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

Fecha y hora de creación: 2021-04-18 01:20:54