

C-045-98

Sentencia C-045/98

AUTONOMIA PRESUPUESTAL DE UNIVERSIDADES-Certificado de viabilidad presupuestal

A pesar de estar involucrados fondos del erario, la autonomía presupuestal de los entes universitarios, permite a sus directivas determinar su presupuesto de gastos e inversión, sin la intervención del Gobierno. Intervención que sólo se justifica, y no se opone a la autonomía que les reconoce el artículo 69 de la Constitución, si se han de adquirir compromisos por fuera de las partidas asignadas y con cargo a la Nación. La competencia del Ministerio de Hacienda al expedir este certificado, está circunscrita a definir si existen los fondos para solventar el nuevo gasto, sin que le sea permitido, por ejemplo, indagar sobre la conveniencia o no del nuevo programa académico, su reestructuración o extensión, pues ello desconocería la autonomía de los entes universitarios, que son los llamados a establecer y fijar la forma como han de desarrollar su actividad. Se declarará la exequibilidad de la norma acusada, siempre que se entienda que el certificado de viabilidad al que ella se refiere, sólo puede ser exigido cuando se comprometan recursos que no hacen parte de las partidas que, dentro del Presupuesto General de la Nación, se han asignado a los distintos entes universitarios.

RECURSO HUMANO-Expresión no tiene connotación peyorativa

Sobre la expresión "recursos humanos" ha tenido ocasión la Corte de pronunciarse en sus fallos anteriores. El primero, el que versó sobre la ley estatutaria de la administración de justicia. Se ordenó entonces retirar del ordenamiento esa expresión por considerar que ella es incompatible con el concepto de dignidad humana, cuyo respeto constituye el fundamento de todo nuestro ordenamiento jurídico (artículo 1º de la Constitución). En un fallo posterior (sentencia C490 de 1997), juzgó la Corte que, dentro su contexto, esta expresión no tenía esa connotación peyorativa. Pero como la propia Carta la emplea (artículos 334, inciso 2, y transitorio 27), debe evaluarse ese empleo por el Constituyente como una inconsistencia o quizás una inadvertencia. Sin embargo, en esta ocasión debe insistir la Corte en que la concepción que esa expresión implica, (considerar a la persona como un medio al servicio de un fin) resulta claramente inconcebible con la concepción antropológica que subyace a la Carta: el hombre como un fin en sí mismo. En el presente caso, la Corte entiende que la

referencia de la norma parcialmente acusada es al personal del servicio educativo, sin que implique calificarlo como un “instrumento” o que afecte su dignidad. Sólo así es exequible esta disposición.

#### PERSONAL DOCENTE POR CONTRATO/CONCURSO CERRADO/CONCURSO ABIERTO/PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA-Vulneración

No es cierto que el precepto acusado permita una vinculación automática de los docentes-contratistas, pues se exige la realización de un concurso para que sea viable su vinculación a la administración. Razón por la que el cargo de la demanda no puede prosperar, pues, como se explicó, la norma que se acusa consagra la obligación de realizar un concurso cerrado, en el que sólo pueden participar los educadores que tenían suscrito contrato de prestación de servicios en los términos allí estipulados. Sin embargo, y a pesar de que el cargo de la demanda es improcedente, es necesario decir que la Corte estima que no hay unidad de materia entre lo que regula el inciso segundo y el párrafo primero del artículo 11, con el objeto de la ley 334 de 1996, pues en ellos se regular un aspecto que escapa a las previsiones propias de una ley de racionalización del gasto, y que hace referencia a la forma como deben agotarse los concursos para proveer cargos en el sector educativo, excluyendo a determinados docentes y estableciendo prioridades para la contratación de otros. Esta es una materia que, por no tener incidencia alguna con los objetivos de la ley 334 de 1996, no podía hacer parte de ella. La Constitución consagra como regla general la realización de concursos públicos o abiertos como el mecanismo idóneo para proveer un empleo público, a menos que la Constitución o la ley establezcan otro. Con este instrumento, se da prevalencia a derechos como la igualdad, pues se permite a todos aquellos que reúnen los requisitos para ocupar un cargo en la administración, participar en los procesos de selección correspondientes. Al tiempo que el derecho que se consagra en el artículo 40, numeral 7º de la Constitución, a ser elegido, encuentra plena aplicación.

#### CONCURSO DE ASCENSO

La Corte ha reconocido, dentro de ciertos límites, la facultad del legislador de organizar concursos que tengan por objeto permitir ascensos dentro de la carrera, y en los que participen sólo quienes estén en ella, como una forma de dar efectividad al derecho a la

estabilidad de quienes vinculados con la administración, deseen ascender: concursos para ascensos.

#### PERSONAL DOCENTE-Nombramiento por concurso

Los educadores que suscribieron un contrato de prestación de servicios en una época determinada, tienen, en igualdad de condiciones con otros, el derecho a vincularse legalmente con el Estado, y nada obsta para que participen en los concursos que para el efecto se realicen, donde su experiencia al servicio de la administración tendrá una valoración que el nominador deberá tener en cuenta, pero que no es razón suficiente, para excluir a otros docentes y por un término indefinido, de la posibilidad de vincularse con el Estado, por el sólo hecho de no haber suscrito contratos de prestación de servicios con la administración, a pesar de tener las capacidades para acceder al servicio y, por tanto, participar en los correspondientes concursos. Hecho que en sí mismo, desconoce el derecho a la igualdad.

#### COMPENSACION-Constitucionalidad

El inciso consagra una de las forma de extinguir las obligaciones: la compensación, que opera cuando entre dos personas concurren las calidades de acreedor y deudor simultáneamente. En el caso en estudio, esas calidades las reúnen la Nación, a quien se le obliga a pagar determinada suma de dinero por concepto de una condena en su contra, y el particular, que ha sido beneficiado con el fallo judicial, pero que a su vez adeuda alguna suma al Tesoro Nacional. Esta Corporación, tuvo la oportunidad de analizar la constitucionalidad de este precepto, en la sentencia C-428 de 1997, y concluyó que no era contrario a ningún mandato constitucional. Sin embargo, precisó que para que opere el fenómeno de la compensación entre las deudas de la Nación y un particular, es necesario que se reúnan los requisitos que exige el artículo 1715 del Código Civil.

Referencia: Expediente D-1761.

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 10, 11 (parcial) y 29 (parcial) de la ley 344 de 1996, "Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones."

Actor: Ramiro Rodríguez López.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE ARANGO MEJÍA.

Sentencia aprobada en Santafé de Bogotá, Distrito Capital, según consta en acta número cinco (5), a los veinticinco (25) días del mes de febrero de mil novecientos noventa y ocho (1998).

#### I.- ANTECEDENTES.

El veinticinco (25) de junio de mil novecientos noventa y siete (1997), el ciudadano Ramiro Rodríguez López, en uso del derecho consagrado en el artículo 241, numeral 4o., de la Constitución, demandó por inconstitucionales alguna normas de la ley 344 de 1996, “Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones.”.

El veintidós (22) de agosto de 1997, el Magistrado sustanciador admitió la demanda para asegurar la intervención ciudadana y ordenó la fijación en lista de las normas. Así mismo, dispuso enviar copias del expediente al Procurador General de la Nación, para que emitiera su concepto, y ordenó comunicar la iniciación del proceso al Presidente del Congreso, para que, si lo estimaba oportuno, conceptuara sobre la constitucionalidad de las normas acusadas.

Cumplidos los requisitos constitucionales y legales, y recibido el concepto del señor Procurador General de la Nación, entra la Corte a decidir.

#### A.- Normas acusadas.

El texto de las normas acusadas, es el que corresponde al publicado en el Diario Oficial No. 42.951, del treinta y uno (31) de diciembre de mil novecientos noventa y seis (1996). Se advierte que se subraya lo acusado:

“Ley 344 de 1996

“(Diciembre 27)

“Por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones.

“El Congreso de Colombia

“DECRETA :

“(…)

“Artículo 10o.- Cuando las Instituciones de Educación Superior que reciben aportes del Presupuesto General de la Nación creen, desarrollen o reorganicen programas académicos que impliquen mayores erogaciones con cargo al Tesoro Nacional, deberán obtener previamente el certificado respectivo de viabilidad presupuestal expedido por la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”

“Artículo 11o.- Las entidades territoriales elaborarán y ejecutarán anualmente un plan de racionalización de los recursos humanos del servicio educativo estatal que atienden con recursos propios del situado fiscal. En la elaboración de este plan participarán dos miembros elegidos por la correspondiente Junta de Educación de que trata la Ley 115 de 1994.

“Las entidades territoriales no podrán convocar a concurso docente para proveer nuevos cargos dentro de la respectiva planta de personal, ni suplir las vacancias que se presenten, mientras subsistan contratos de prestación de servicios docentes celebrados con anterioridad al 8 de febrero de 1994, de manera que se otorgue prioridad a la incorporación de dichos docentes en los términos de las leyes 60 de 1993 y 115 de 1994.

“PARÁGRAFO. Para los efectos de establecer la lista de elegibles las expresiones “antes del” o “con anterioridad” al 8 de febrero de 1994, se entenderá que también cobijan a los educadores que laboraron por períodos continuos iguales o mayores a 8 meses en los años de 1992 o 1993, aunque su relación contractual haya terminado en cualquier fecha de alguno de esos años.

“Una vez agotada la lista de elegibles por contrato, previo concurso, se restablecerá el mismo en concordancia con lo estipulado en la Ley General de la Educación.

“PARÁGRAFO: El primero de los planes de racionalización que se ordenan en este artículo se

formulará para la vigencia fiscal siguiente a la expedición de la presente Ley y, por una sola vez, la autoridad nominadora podrá efectuar, previo concepto y aprobación de la Junta de Educación correspondiente, los traslados derivados de la reorganización establecida en dicho plan.

“Artículo 29o.- El Ministro de Hacienda podrá reconocer como deuda pública las sentencias y conciliaciones judiciales. Cuando las reconozca, las podrá sustituir y atender, si cuenta con la aceptación del beneficiario, mediante la emisión de bonos en las condiciones de mercado que el gobierno establezca y en los términos del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

“Cuando, como consecuencia de una decisión judicial, la Nación o uno de los órganos que sean una sección del presupuesto general de la Nación resulten obligados a cancelar una suma de dinero, antes de proceder a su pago, solicitará a la autoridad tributaria nacional hacer una inspección al beneficiario de la decisión judicial, y en caso de resultar obligación por pagar en favor del Tesoro Público Nacional, se compensarán las obligaciones debidas con las contenidas en los fallos, sin operación presupuestal alguna.”

B.- La demanda.

Se resumen a continuación los cargos contra cada una de las normas acusadas.

1. El cargo en contra del artículo 10º, consiste en el desconocimiento del principio de autonomía universitaria que consagra la Constitución (artículo 69), en favor de las instituciones de educación superior, al exigirse a las universidades que reciben aportes del Presupuesto Nacional solicitar “un permiso al Ministerio Hacienda para abrir nuevos programas académicos”.

2. En relación con la expresión “recursos humanos” que emplea el inciso primero del artículo 11, afirma el demandante que es contraria a la jurisprudencia constitucional (sentencia C-037 de 1996), según la cual el ser humano no puede ser definido como un “recurso”, pues ello desconoce su dignidad, fundamento del Estado Social de Derecho.

3. La inconstitucionalidad del inciso segundo del artículo 11, y su primer párrafo, se fundamenta en el desconocimiento del precepto constitucional que consagra el sistema de concurso, como el mecanismo que debe ser utilizado para la vinculación de personal a la

administración (artículo 125). En concepto del demandante, la norma acusada autoriza el ingreso automático de determinados docentes a la carrera administrativa, hecho que contraría el mandato constitucional citado, así como la jurisprudencia de la Corte sobre la materia.

4. El artículo 29 de la ley 344 de 1996, se considera contrario a los derechos a la igualdad, al debido proceso y al acceso a la administración de justicia, al imponer a los administrados la obligación de estar al día con las obligaciones fiscales, para tener derecho a que el Estado pague las sumas que, por decisión judicial, está obligado a sufragar. Para el demandante, esta norma hace nugatorio los derechos que por sentencia judicial, puedan llegarse a reconocer a una persona.

#### C.- Intervenciones.

Dentro del término constitucional y legal establecido para intervenir en esta clase de procesos, presentó escrito el ciudadano designado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Manuel Avila Olarte, defendiendo la constitucionalidad del artículo 10º acusado.

En su concepto, no se desconoce el principio de autonomía de los entes universitarios al exigir el certificado de viabilidad presupuestal cuando se comprometan recursos del Tesoro Nacional que excedan las partidas asignadas a estos entes dentro del Presupuesto Nacional. En tratándose de las instituciones tecnológicas profesionales y las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas, instituciones de educación superior que la ley 30 de 1992 clasifica como establecimientos públicos, es claro que dada su naturaleza jurídica, están obligadas a solicitar tal certificación.

#### D.- Concepto del Procurador General de la Nación.

En concepto del 6 de octubre de 1997, el Procurador General de la Nación, doctor Jaime Bernal Cuellar, rindió su concepto, solicitando a la Corte declarar exequibles las normas demandadas en los apartes acusados.

En opinión del Ministerio Público, la exigencia del certificado de viabilidad presupuestal que establece el artículo 10 acusado, no desconoce el principio de la autonomía universitaria, porque no “se altera la competencia que en desarrollo de las facultades de autorregulación

son asignadas a estas instituciones para crear, organizar o implementar sus programas académicos". El requisito exigido busca evitar que se presenten desequilibrios económicos por los compromisos que puedan adquirir estas entidades, sin contar con el suficiente respaldo presupuestal.

Por su parte, el término "recurso humano" que se utiliza en el inciso primero del artículo 11, en nada contraría la dignidad humana, pues es la misma Constitución que, al hacer referencia a los individuos vinculados a una actividad productiva, los denomina "recurso humano" (artículo 334).

En relación con el cargo en contra del inciso segundo y el párrafo del artículo 11, por la supuesta vinculación automática de docentes, considera que la norma no consagra tal vinculación, pues en ella se establece que los educadores que se encuentren en la situación allí descrita deberán concursar para incorporarse a la carrera docente y poner término así, a la vinculación irregular que tenían con la administración.

Finalmente, en relación con el mecanismo que se consagra en el aparte acusado del artículo 29, afirma que no es contrario a la Constitución, pues permite al Gobierno "finiquitar sus acreencias acudiendo a mecanismos legales previstos para el efecto, siempre y cuando la citada diligencia se lleve a cabo dentro de los términos establecidos en los artículos 15 y 29 de la Carta Política".

## II. Consideraciones de la Corte Constitucional.

Procede la Corte Constitucional a dictar la decisión que corresponde a este asunto, previas las siguientes consideraciones.

### Primera.- Competencia.

La Corte Constitucional es competente para conocer de este proceso por haberse originado en la demanda de inexecutable presentada contra algunas normas que hacen parte de una ley, de conformidad con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución.

### Segunda.- Lo que se debate.

Como son varias las normas acusadas y disímiles los cargos esgrimidos en su contra, la

Corte procederá, a continuación, a realizar un análisis por separado de cada uno de ellos.

Tercera.- La autonomía presupuestal de las instituciones de educación superior.

El artículo 10 de la ley 344 de 1996, establece:

“Cuando las Instituciones de Educación superior que reciben aportes del Presupuesto General de la Nación creen, desarrollen o reorganicen programas académicos que impliquen mayores erogaciones con cargo al Tesoro Nacional, deberán obtener previamente el certificado respectivo de viabilidad presupuestal expedido por la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Según el demandante, esta norma desconoce la autonomía universitaria que consagra el artículo 69 de la Constitución “al exigirle a las universidades que reciben aportes del presupuesto nacional pedirle permiso al Ministerio de Hacienda para abrir nuevos programas académicos”.

En los antecedentes de la norma se lee:

“ En el campo de la educación, las propuestas buscan poner en orden el sector, en la medida en que racionalizan el uso y la asignación de recursos. En el caso de la educación superior, se pretende garantizar que, sin afectar la autonomía universitaria, los programas adicionales que creen, organicen o desarrollen las Instituciones de Educación Superior, que reciben aportes del Presupuesto General de la Nación, no deterioren la situación financiera de la Nación ni de las mismas instituciones.

“Por ello se hace obligatorio que previamente cuenten con el certificado de viabilidad expedido por la autoridad presupuestal. Esta es una medida sana para evitar que el presupuesto deba asumir costos no programados por la creación de situaciones de hecho.” ( Gaceta del Congreso. No. 568 del 6 de diciembre de 1996, páginas 3 y 4).

Sin embargo, la Corte analizará si la exigencia del certificado de viabilidad presupuestal, que contempla la norma acusada, desconoce la autonomía universitaria que la Constitución reconoce a los distintos entes que ofrecen educación superior (artículo 69). Específicamente, el supuesto quebranto de este principio, en lo que hace a la autonomía presupuestal.

Para efectos de este análisis, es necesario recordar que el artículo 16 de la ley 30 de 1992, ley que organizó el servicio público de la educación, divide a las instituciones de educación superior en:

- Instituciones Técnicas y Profesionales;
- Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas, y
- Universidades.

Esta clasificación es de importancia, pues las dos primeras están sometidas a un régimen jurídico distinto al de las instituciones del tercer grupo. Así, por ejemplo, mientras las universidades estatales tienen una naturaleza jurídica particular como “entes universitarios autónomos”, las instituciones técnicas y tecnológicas deben adoptar la forma de establecimientos públicos del orden nacional, departamental o municipal, según sea el caso (parágrafo del artículo 57 de la ley 30 de 1992), razón por la que la autonomía universitaria no se predique de ellas (artículo 28 de la ley 30 de 1992), tal como lo ha reconocido esta Corporación en las sentencias C-220 y C-589 de 1997.

Sin entrar a discutir esta clasificación, o la aplicación del principio de autonomía universitaria a los dos primeros grupos de instituciones mencionadas, el análisis de la norma acusada se circunscribirá a las instituciones de educación superior denominadas “universidades”, específicamente, aquellas que reciben aportes del presupuesto nacional, pues a ellas se refiere el precepto demandado.

Para comenzar este análisis, debemos decir que la autonomía universitaria se ha definido como la facultad de las instituciones de educación de darse y modificar sus propios 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 títulos correspondientes, seleccionar profesores, admitir a sus alumnos y adoptar sus correspondientes regímenes y establecer, aplicar y arbitrar sus recursos para el cumplimiento de su misión social y de su función institucional (artículo 28 de la ley 30 de 1992).

Definición y características que llevaron a esta Corporación a precisar que las universidades

estatales u oficiales a pesar de recibir aportes provenientes del Presupuesto Nacional, no pueden asimilarse a los establecimientos públicos ni siquiera para efectos presupuestales, por considerar que esa equiparación desconoce la autonomía que la Constitución les otorgó (sentencia C- 220 de 1997. Magistrado ponente, doctor Fabio Morón Díaz). Por esta razón, en el mencionado fallo, las universidades públicas quedaron exceptuadas de la aplicación del artículo 4º del decreto 111 de 1996, según la cual “Para efectos presupuestales, todas la 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 ley de la República, se les aplicarán las disposiciones que rigen los establecimientos públicos del orden nacional” (subrayas fuera de texto).

En consecuencia, se definió que el régimen presupuestal aplicable a estos entes, lo conforman la ley 30 de 1992, y las normas del Estatuto Orgánico de Presupuesto, siempre y cuando los preceptos de este estatuto no desnaturalicen la autonomía que les reconoce el artículo 69 de la Constitución. Al respecto, se dijo:

“... definitivamente la autonomía universitaria que consagra el artículo 69 de la C.P., autonomía como sinónimo de capacidad de autodeterminación. No corresponde a la autonomía restringida que la ley le reconoce a los establecimientos públicos, por lo que pretender assimilarlos, 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, inadmisibles en el caso de las universidades, y en el propósito, como obligación legal por parte del ejecutivo, de ajustar y coordinar las actividades de estas instituciones con la política general del gobierno de turno, que contradice su misma esencia” (Corte Constitucional, sentencia C-220, del 29 de abril de 1997. Magistrado ponente, doctor Fabio Morón Díaz).

Por tanto, cualquier referencia a esta norma (artículo 4º del decreto 111 de 1996), para justificar o darle alcance a la aplicación del artículo 10 acusado, es improcedente.

Dentro de este contexto, claro es que una de las manifestaciones de la autonomía

universitaria, ya definida, consiste en la facultad de estos entes de elaborar su presupuesto.

En tratándose de las universidades nacionales, departamentales y municipales, su presupuesto está constituido, según el artículo 86 de la ley 30 de 1992, por:

- a. Aportes del Presupuesto Nacional;
- b. Aportes de los entes territoriales; y
- c. Recursos y rentas propias de cada institución.

El que recursos públicos formen parte de los presupuestos de ciertas entidades universitarias, no implica que la autonomía de éstas deba o tenga que restringirse, pues éste es un principio que, independientemente de la naturaleza de los recursos que se reciban, está llamado a prevalecer dada la importancia de la actividad que se busca resguardar. La educación como servicio público que es, así como su prestación por parte del Estado o su financiación con rentas del erario público, no niega ni puede cercenar la preeminencia de la autonomía universitaria. Sostener lo contrario, llevaría a la absurda conclusión de que sólo aquellos entes cuya financiación no provenga del fisco, son autónomos, y por ende, que la protección de que trata el artículo 69 de la Constitución, es aplicable exclusivamente a ellos.

Así las cosas, debe entenderse que la autonomía universitaria en materia presupuestal, se traduce en la facultad de los entes universitarios, sean éstos de carácter público o privado, de administrar los recursos que constituyen su presupuesto, de conformidad con las disposiciones de sus órganos directivos y administrativos, sin intervenciones externas, y de acuerdo con sus necesidades y prioridades. Esta autonomía es de suma importancia, al punto que se ha afirmado que sin ella no puede haber autonomía académica porque “ le 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” (Sentencia C-220 de 1997).

Cuando la ley establece que la autonomía universitaria se traduce, entre otros, en la facultad de las universidades de establecer, aplicar y arbitrar sus recursos para el

cumplimiento de su misión social y de su función institucional, no sólo hace referencia a los recursos propios sino a los que están representados en los aportes estatales. En este sentido, el inciso segundo de artículo 57 de la ley 30 de 1992 establece:

“ Los entes universitarios autónomos (universidades)...podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden.”

Presupuesto que, como se ha indicado, lo integran los aportes que está obligado a realizar el Estado (artículo 87 de la ley 30 de 1992), sin que por ello sea aceptable la intervención o la imposición de directrices del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o del Departamento Nacional de Planeación, organismos “que tienen como prioridades las que determina el poder central, en lo que hace a la elaboración y ejecución de presupuestos de funcionamiento e inversión...”, tal como lo reconoció la Corte en el fallo tantas veces citado.

Dentro de este contexto, una vez asignada la partida correspondiente a los distintos entes universitarios, éstos pueden disponer de ella según lo establezcan sus directivas, sin tener que solicitar ninguna clase de permiso o autorización a entes ajenos a su propia administración, v. gr. Ministerio de Hacienda, Planeación Nacional, etc. El sometimiento de las políticas de gasto de estos entes, a la aprobación de los organismos gubernamentales, representaría una merma de su autonomía, entendida ésta, como la facultad de las universidades de disponer de los recursos aprobados en la ley de presupuesto en forma independiente. Al respecto, en sentencia C-192 de 1997 se dijo:

“Admitir que el Gobierno...pueda tener injerencia en la administración de sus recursos (refiriéndose a los órganos autónomos del Estado, entre ellos las universidades) implica un sacrificio innecesario y desproporcionado de la autonomía de estas entidades estatales, en nombre de la búsqueda de estabilidad macroeconómica y de la sanidad de las finanzas públicas, por lo cual esa interpretación es inadmisibles.” ( Corte Constitucional, sentencia C-192 de 1997. Magistrado ponente, doctor Alejandro Martínez Caballero).

En este entendido, y teniendo en cuenta que las apropiaciones que el Congreso hace en el Presupuesto Nacional, son autorizaciones máximas de gasto, es claro que, si los compromisos que adquieren las entidades universitarias están dentro del máximo que se les ha asignado, no existe razón para solicitar el certificado de viabilidad de que trata la norma acusada. Por tanto, no sería constitucional su exigencia.

Por consiguiente, entiende la Corte que el artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, según el cual: “Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con el certificado de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

“Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin. En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

“ En consecuencia ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del CONFIS o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos el crédito autorizado.” No puede ser aplicado integralmente a los entes universitarios, pues si siempre que se fuesen a comprometer las partidas asignadas a éstos en el Presupuesto de la Nación, se tuviese que solicitar el certificado de disponibilidad o viabilidad presupuestal de que trata la norma transcrita, la capacidad de ejecución de sus órganos directivos se vería disminuída, o por lo menos interferida, al tener que contar siempre con el concepto favorable del Ministerio de Hacienda o del Departamento Nacional de Planeación, como requisito esencial para el perfeccionamiento de los actos administrativos que, en cumplimiento de su función de ejecución, deben formalizar.

Sin embargo, como la autonomía de los entes universitarios también tiene sus límites, determinados por los derechos y las obligaciones que la misma Constitución y la ley imponen, no existe razón alguna para que no deban solicitar el certificado de viabilidad presupuestal de que trata la norma transcrita, si requieren comprometer recursos de la Nación que no les fueron asignados. El fin de esta certificación, es garantizar que se contará con los fondos necesarios, dentro del Presupuesto, para atender la nueva obligación, y dar así cumplimiento al principio de la universalidad que rige en materia presupuestal, según el cual no se pueden efectuar gastos, erogaciones con cargo al Tesoro que no figuren en el Presupuesto (artículo 15 del Estatuto Orgánico del Presupuesto) .

Se repite, la autonomía de las universidades tiene límites, pues éstas no pueden actuar como una rueda suelta dentro del sistema. Piénsese en una universidad que por fuera de su

presupuesto requiere de mayores recursos ya sea para iniciar un programa de formación en determinada área o extender los ya existentes, financiar obras etc., y para ello requiere de recursos de la Nación que no le fueron asignados: ¿Podrá comprometer partidas futuras o no asignadas, sin cumplir ningún requisito en materia presupuestal, sólo porque es un ente autónomo?. La respuesta definitivamente es negativa, pues el cumplimiento de ciertos principios presupuestales también la obliga y, por ello, no puede comprometer recursos no asignados, sin contar para el efecto con el certificado de viabilidad y disponibilidad presupuestal correspondientes.

A pesar de estar involucrados fondos del erario, la autonomía presupuestal de los entes universitarios, permite a sus directivas determinar su presupuesto de gastos e inversión, sin la intervención del Gobierno. Intervención que sólo se justifica, y no se opone a la autonomía que les reconoce el artículo 69 de la Constitución, si se han de adquirir compromisos por fuera de las partidas asignadas y con cargo a la Nación.

La competencia del Ministerio de Hacienda al expedir este certificado, está circunscrita a definir si existen los fondos para solventar el nuevo gasto, sin que le sea permitido, por ejemplo, indagar sobre la conveniencia o no del nuevo programa académico, su reestructuración o extensión, pues ello desconocería la autonomía de los entes universitarios, que son los llamados a establecer y fijar la forma como han de desarrollar su actividad.

Por tanto, la sanción que se establece el artículo 71 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, en el sentido de que “cualquier compromiso que se adquiriera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones”, sólo podría aplicarse a las directivas de las distintas entidades universitarias, cuando éstas comprometan recursos por fuera de las autorizaciones máximas consagradas en el Presupuesto. En este sentido, también debe interpretarse la norma acusada.

Por lo expuesto, se declarará la exequibilidad de la norma acusada, siempre que se entienda que el certificado de viabilidad al que ella se refiere, sólo puede ser exigido cuando se comprometan recursos que no hacen parte de las partidas que, dentro del Presupuesto General de la Nación, se han asignado a los distintos entes universitarios.

Cuarta. Exequibilidad de la expresión “recurso humano”.

Se demanda el término “recursos humanos” contenido en el artículo 11 de la ley 344 de 1996, según el cual:

A efectos de contestar el cargo del actor, quien considera que el empleo de esa expresión desconoce la dignidad humana, es necesario precisar lo siguiente:

Sobre la expresión “recursos humanos” ha tenido ocasión la Corte de pronunciarse en sus fallos anteriores. El primero, el que versó sobre la ley estatutaria de la administración de justicia. Se ordenó entonces retirar del ordenamiento esa expresión por considerar que ella es incompatible con el concepto de dignidad humana, cuyo respeto constituye el fundamento de todo nuestro ordenamiento jurídico ( artículo 1º de la Constitución). En un fallo posterior ( sentencia C490 de 1997), juzgó la Corte que, dentro su contexto, esta expresión no tenía esa connotación peyorativa.

Pero como la propia Carta la emplea ( artículos 334, inciso 2, y transitorio 27), debe evaluarse ese empleo por el Constituyente como una inconsistencia o quizás una inadvertencia. Sin embargo, en esta ocasión debe insistir la Corte en que la concepción que esa expresión implica, (considerar a la persona como un medio al servicio de un fin) resulta claramente inconcebible con la concepción antropológica que subyace a la Carta: el hombre como un fin en sí mismo.

En el presente caso, la Corte entiende que la referencia de la norma parcialmente acusada es al personal del servicio educativo, sin que implique calificarlo como un “instrumento” o que afecte su dignidad. Sólo así es exequible esta disposición.

Quinta.- La regla general contenida en el artículo 125 de la Constitución, es la realización de concursos abiertos para proveer los distintos cargos dentro de la carrera administrativa.

Para el demandante, el inciso segundo y párrafo primero del artículo 11 de la ley 344 de 1996, permite la vinculación automática de docentes, desconociéndose así, la vinculación previo concurso que exige expresamente el artículo 125 de la Constitución. Dice la norma que se acusa:

“Artículo 11:

“(inciso segundo) Las entidades territoriales no podrán convocar a concurso docente para

proveer nuevos cargos dentro de la respectiva planta de personal, ni suplir las vacancias que se presenten, mientras subsistan contratos de prestación de servicios docentes celebrados con anterioridad al 8 de febrero de 1994, de manera que se otorgue prioridad a la incorporación de dichos docentes en los términos de las leyes 60 de 1993 y 115 de 1994.

“PARAGRAFO: Para los efectos de establecer la lista de elegibles las expresiones “antes del” ó “con anterioridad” al 8 de febrero de 1994, se entenderá que también cobijan a los educadores que laboraron por períodos continuos iguales o mayores a 8 meses en los años 1992 ó 1993, aunque su relación contractual haya terminado en cualquier fecha de alguno de esos años.

“Una vez agotada la lista de elegibles por contrato, previo concurso, se restablecerá el mismo en concordancia con lo estipulado en la Ley General de la Educación.”

Una lectura detallada de este precepto, permite concluir que el cargo de la demanda parte de una equivocada interpretación de él, tal como lo manifestó el Ministerio Público, pues no es cierto que se autorice la vinculación automática a la administración de aquellos docentes que en una época determinada suscribieron contratos de prestación de servicios con ella. No.

Interpretando la norma, esta Corporación entiende que lo que ella dispone, es la realización de una especie de concurso cerrado entre aquellos educadores que antes de la expedición de la ley general de educación (ley 115 de 1994, promulgada el 8 de agosto de 1994), tenían suscrito contrato de prestación de servicios con los distintos entes territoriales. Contratación ésta que se efectuó, en razón a la congelación de nómina que se ordenó en distintas leyes, entre ellas, la 24 de 1988 y la 29 de 1989, y que impidió, entre los años 1988 y 1993, vincular docentes a través del sistema legal y reglamentario que exigía el estatuto docente.

Esta situación cambió con la expedición de las leyes 60 de 1993, que regula las competencias entre la Nación y las entidades territoriales, y 115 de 1994, ley general de educación, que expresamente exigen la realización previa de un concurso para la vinculación de educadores a la administración. Al respecto, establece el artículo 105 de la ley 115 de 1994:

“...Únicamente podrán ser nombrados como educadores o funcionarios administrativos de la

educación estatal, dentro de la planta de personal, quienes previo concurso, hayan sido seleccionados y acrediten los requisitos legales.

“... los educadores podrán inscribirse en la entidad territorial convocante y como resultado del proceso saldrá una lista de elegibles, la cual corresponderá al número de plazas o cupos para proveer en cada municipio...” (negritas fuera de texto)

Con la expedición de estas leyes, la suscripción de contratos administrativos con los docentes, dejó de ser una opción a la que pudiera recurrir el Gobierno para cubrir las necesidades de personal en el sector educativo, porque estaba en contradicción con el artículo 125 de la Constitución, según el cual los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera.

Sin embargo, como el número de docentes que tenían suscrito contrato de servicios era alto ( 21.920, según el censo realizado en 1991), el legislador ordenó su incorporación a las plantas de personal de los departamentos o los distritos donde venían prestando sus servicios, en un término no mayor a seis años, contados desde la publicación de la ley 60 de 1993 ( 12 de agosto 1993), y previo cumplimiento de los requisitos señalados en el estatuto docente (ley 60 de 1993, parágrafo 1º del artículo 6º). Esta disposición, al igual que el parágrafo 3º del artículo 105 de la ley 115 de 1994, que establecía que a los docentes vinculados mediante contrato, se les seguiría contratando sucesivamente hasta ser incorporados a la planta de personal de las distintas entidades territoriales donde prestaban sus servicios, fueron declaradas inexequibles en sentencia C-555 de 1994, Magistrado ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz.

La declaración de inexequibilidad, tuvo como fundamento la situación de desigualdad que generaba la existencia de dos regímenes para la vinculación de educadores al servicio del Estado: docentes-contratistas- y docentes -empleados públicos-.

El fallo de la Corte, condujo a la imposibilidad por parte de las entidades territoriales de prorrogar los contratos de servicios suscritos con algunos docentes. Es decir, los educadores que hasta la fecha de la sentencia venían prestando sus servicios no podían seguir haciéndolo, hasta no cumplir los requisitos para ello. Esto es, presentarse al respectivo concurso y ser seleccionados para el efecto. Por tanto, cualquier incorporación automática devendría en ilegal, a más de acarrear sanciones para quien la autorizare (artículo 6º de la

ley 60 de 1993).

Dentro de este contexto, la norma que se acusa retoma la problemática de los educadores que prestaron sus servicios al Estado a través de contratos de carácter administrativo, y que a la fecha no han podido ser vinculados en la forma antes referida. Para el efecto, en ella se ordena una congelación de las plantas de personal educativo de las entidades territoriales, lo que se deduce de un aparte de la norma acusada, según la cual “una vez agotada la lista de elegibles por contrato, previo concurso, se restablecerá el mismo en concordancia con lo estipulado en la Ley General de Educación”, hasta que, previo concurso, no se vinculen todos aquellos docentes que a 1994, suscribieron contratos de prestación de servicios.

Por tanto, no es cierto, como lo afirma el demandante, que el precepto acusado permita una vinculación automática de los docentes-contratistas, pues se exige la realización de un concurso para que sea viable su vinculación a la administración. Razón por la que el cargo de la demanda no puede prosperar, pues, como se explicó, la norma que se acusa consagra la obligación de realizar un concurso cerrado, en el que sólo pueden participar los educadores que tenían suscrito contrato de prestación de servicios en los términos allí estipulados.

Sin embargo, y a pesar de que el cargo de la demanda es improcedente, es necesario decir lo siguiente:

La Corte estima que no hay unidad de materia entre lo que regula el inciso segundo y el párrafo primero del artículo 11, con el objeto de la ley 334 de 1996, pues en ellos se regular un aspecto que escapa a las previsiones propias de una ley de racionalización del gasto, y que hace referencia a la forma como deben agotarse los concursos para proveer cargos en el sector educativo, excluyendo a determinados docentes y estableciendo prioridades para la contratación de otros. Esta es una materia que, por no tener incidencia alguna con los objetivos de la ley 334 de 1996, no podía hacer parte de ella.

En este precepto, la Constitución consagra como regla general la realización de concursos públicos o abiertos como el mecanismo idóneo para proveer un empleo público, a menos que la Constitución o la ley establezcan otro. Con este instrumento, se da prevalencia a derechos como la igualdad, pues se permite a todos aquellos que reúnen los requisitos para ocupar un cargo en la administración, participar en los procesos de selección correspondientes. Al tiempo que el derecho que se consagra en el artículo 40, numeral 7º de la Constitución, a ser

elegido, encuentra plena aplicación.

Con fundamento en el artículo 125 de la Constitución, y como una forma de proteger los derechos a que se ha hecho referencia, esta Corporación ha afirmado que la celebración de concursos que limiten la participación de todos aquellos que cumplen los requisitos para ocupar un cargo en la administración, es inconstitucional (Sentencias C- 011 de 1996 y C-063 de 1997, entre otras).

Sin embargo, la Corte ha reconocido, dentro de ciertos límites, la facultad del legislador de organizar concursos que tengan por objeto permitir ascensos dentro de la carrera, y en los que participen sólo quienes estén en ella, como una forma de dar efectividad al derecho a la estabilidad de quienes vinculados con la administración, deseen ascender: concursos para ascensos (sentencia C-063 de 1997).

En el caso en estudio, no se da ninguna circunstancia que justifique la celebración de concursos cerrados para permitir el ingreso a la carrera docente de unos educadores determinados. Entiende la Corte que los educadores que suscribieron un contrato de prestación de servicios en una época determinada, tienen, en igualdad de condiciones con otros, el derecho a vincularse legalmente con el Estado, y nada obsta para que participen en los concursos que para el efecto se realicen, donde su experiencia al servicio de la administración tendrá una valoración que el nominador deberá tener en cuenta, pero que no es razón suficiente, para excluir a otros docentes y por un término indefinido, de la posibilidad de vincularse con el Estado, por el sólo hecho de no haber suscrito contratos de prestación de servicios con la administración, a pesar de tener las capacidades para acceder al servicio y, por tanto, participar en los correspondientes concursos. Hecho que en sí mismo, desconoce el derecho a la igualdad.

Son estas razones, y no la que alegó el demandante, las que hacen que el inciso segundo y el primer párrafo del artículo 11 de la ley 336 de 1996, deban declararse inexecutable.

Sexta.- Compensación de las deudas de la Nación y de los particulares.

El inciso segundo del artículo 29 de la ley 344 de 1996 que se acusa, establece lo siguiente:

“Artículo 29.

“Cuando, como consecuencia de una decisión judicial, la Nación o uno de los órganos que sean una sección del presupuesto general de la Nación resulten obligados a cancelar una suma de dinero, antes de proceder a su pago, solicitará a la autoridad tributaria nacional hacer una inspección al beneficiario de la decisión judicial, y en caso de resultar obligación por pagar en favor del Tesoro Público Nacional, se compensarán las obligaciones debidas con las contenidas en los fallos, sin operación presupuestal alguna.”

Este inciso consagra una de las formas de extinguir las obligaciones: la compensación, que opera cuando entre dos personas concurren las calidades de acreedor y deudor simultáneamente. En el caso en estudio, esas calidades las reúnen la Nación, a quien se le obliga a pagar determinada suma de dinero por concepto de una condena en su contra, y el particular, que ha sido beneficiado con el fallo judicial, pero que a su vez adeuda alguna suma al Tesoro Nacional.

Esta Corporación, tuvo la oportunidad de analizar la constitucionalidad de este precepto, en la sentencia C-428 de 1997, y concluyó que no era contrario a ningún mandato constitucional. Sin embargo, precisó que para que opere el fenómeno de la compensación entre las deudas de la Nación y un particular, es necesario que se reúnan los requisitos que exige el artículo 1715 del Código Civil.

Por lo expuesto, se ordenará estarse a lo resuelto en la mencionada sentencia.

III.- DECISIÓN.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- Declárase EXEQUIBLE, en los términos de esta sentencia, el artículo 10 de la ley 344 de 1996.

Segundo.- En los términos de esta sentencia, declárase EXEQUIBLE la expresión “recursos humanos” contenida en el inciso primero, del artículo 11 de la ley 344 de 1996.

Tercero.- Decláranse INEXEQUIBLES el inciso segundo y el primer párrafo del artículo 11 de la ley 344 de 1996.

Cuarto.- En relación con el inciso segundo del artículo 29 de la ley 344 de 1996, ESTÉSE a lo resuelto en la sentencia C-428 de 1997.

Cópiese, notifíquese, publíquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Presidente

JORGE ARANGO MEJÍA

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DÍAZ

Magistrado

JOSÉ GREGORIO HERNÁNDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORÓN DÍAZ

Magistrado

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

La suscrita Secretaria General de la Corte Constitucional

Hace constar que:

El H. Magistrado doctor ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO no asistió a la sesión de Sala Plena del 25 de febrero de 1998 por encontrarse en comisión oficial en el exterior debidamente autorizada por la Sala.

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General