

C-053-98

Sentencia C-053/98

El presupuesto es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, y en esa medida cumple funciones redistributivas, de política económica, planificación y desarrollo, todo lo cual explica que la Carta ordene que el presupuesto refleje y se encuentre sujeto al plan de desarrollo. Pero el presupuesto es igualmente un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del gobierno a la ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público. Finalmente, esto explica la fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de gasto gubernamental.

PRINCIPIO DE RACIONALIZACION DEL GASTO PUBLICO-Objetivos

Quienes son responsables de la programación, aprobación y ejecución del gasto público, el gobierno y el legislador, paralelamente han de propender a la realización de dos objetivos fundamentales: de una parte mejorar las condiciones de trabajo y bienestar de los funcionarios a su servicio estableciendo salarios y prestaciones sociales justos y competitivos en el mercado, y de otra, disminuir el déficit que en el presupuesto ocasionan dichos gastos de funcionamiento, aspiraciones que en principio pueden parecer contradictorias, pero que en el contexto del Estado social de derecho han de encontrar un espacio propicio para su materialización simultánea.

ENTES UNIVERSITARIOS-Organos autónomos/ENTES UNIVERSITARIOS NACIONALES Y TERRITORIALES-Aplicación de la ley anual de presupuesto

Los entes universitarios a los que se refiere la norma acusada, se definen como órganos autónomos que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público; ellos, para el análisis que se adelanta pueden dividirse en dos categorías: los del nivel nacional propiamente dicho, a los cuales les son aplicables las disposiciones de la ley anual de presupuesto, pues la totalidad de sus gastos se cubren con apropiaciones que afectan el presupuesto nacional; y aquéllos, que no obstante ser del nivel departamental, municipal o

distrital, reciben del presupuesto general de la Nación los recursos necesarios para cubrir sus gastos de funcionamiento e inversión, lo que implica que el régimen aplicable a los mismos sea también el contenido en la ley anual de presupuesto, pues unos y otros “conforman el presupuesto de la Nación”, circunstancia que los ubica dentro del universo al cual va dirigida la restricción impugnada. Las universidades oficiales, no obstante que ostenten el carácter de departamentales, municipales o distritales, si se tiene en cuenta que la asignación de recursos para atender sus gastos de funcionamiento e inversión proviene fundamentalmente del presupuesto nacional, conforman también el presupuesto de la Nación, y por lo tanto a ellas como a las del nivel nacional se les aplica la restricción impuesta en la norma impugnada, sin que ello implique vulneración de la autonomía.

AUTONOMIA UNIVERSITARIA-Límites/CONTROL DE TUTELA-No se aplica a universidades oficiales

La autonomía universitaria no sólo sí admite la imposición de límites por parte del legislador, los cuales deben ser excepcionales y expresos, sino que los considera necesarios a efectos de armonizar y articular el funcionamiento de esas entidades con las demás que conforman la estructura del Estado, siempre y cuando ellos no desvirtúen o afecten el núcleo esencial de dicho principio. Si bien la Corte fue enfática en señalar que el control de tutela, tal como está diseñado en el ordenamiento legal para los establecimientos públicos, no es aplicable a las universidades oficiales en razón de que por sus singulares objetivos y funciones ello implicaría vulnerar su autonomía, también lo fue al manifestar que ello no se traduce en una emancipación absoluta de esas instituciones, que hacen parte del Estado, el cual tiene la obligación, no solo de asignarles los recursos para mantenerlas, sino de contribuir y participar con sus políticas a su crecimiento y fortalecimiento.

UNIVERSIDAD PUBLICA-Naturaleza

Las universidades públicas, como se ha dicho, son órganos autónomos del Estado, que por su naturaleza y funciones gozan de esa condición y están sujetas a un régimen legal especial que en la actualidad está consagrado en la ley 30 de 1992; dada esa caracterización sus servidores son servidores públicos, que se dividen entre docentes empleados públicos, empleados administrativos y trabajadores oficiales, cuyos salarios y prestaciones sociales cubre el Estado a través del presupuesto nacional, específicamente de asignaciones para

gastos de funcionamiento.

UNIVERSIDAD PUBLICA-Límites del legislador en materia salarial y prestacional

El legislador impuso, en el régimen especial que expidió para las universidades públicas, sin distinción alguna, un límite a su libertad de acción, a su autonomía, en materia salarial y prestacional, que hace que el régimen de sus docentes en esas materias le corresponda fijarlo al gobierno nacional, previas las asignaciones que en el rubro de gastos de funcionamiento para el efecto haga el legislador a través de la ley anual de presupuesto, y que por lo tanto a ellas les sea aplicable la restricción impuesta en la norma impugnada, la cual, además de no impedir ni obstruir el ejercicio de la autonomía de dichas instituciones, que pueden cumplir sus funciones y actividades sin que el mandato en cuestión las interfiera, contribuye a un manejo racional, armónico y equilibrado de dichos recursos por parte del Estado, y a la consolidación de una política macroeconómica que contribuya a un manejo racional y al saneamiento y optimización en el manejo de las finanzas públicas.

UNIVERSIDAD PUBLICA-Reconocimiento y pago de incentivos a los profesores

Distinto es el caso de los recursos que generen las mismas universidades por concepto de investigación, consultorías, venta de servicios, o cualquiera otra actividad que los pueda producir. Se motiva a los profesores ofreciéndoles el reconocimiento de incentivos monetarios, que no afecten el régimen prestacional, siempre y cuando ellos contribuyan a través de sus proyectos y del desarrollo de tareas específicas, a producir los recursos necesarios para el efecto, sobre los cuales los órganos de gobierno de cada universidad, es decir sus consejos superiores, si pueden disponer sin acoger la restricción que les impone la norma acusada.

Referencia: Expediente D-1753

Acción pública de inconstitucionalidad contra el artículo 13 de la ley 331 de 1996, "Por medio de la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia del 1 de enero al 31 de diciembre de 1997."

Actores: Marta Nora Palacio Escobar y Luis Carlos Alvarez Machado.

Magistrado Ponente:

Dr. FABIO MORON DIAZ

Santafé de Bogotá, D.C., marzo cuatro (4) de mil novecientos noventa y ocho (1998).

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad establecida en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos MARTA NORA PALACIO ESCOBAR Y LUIS CARLOS ALVAREZ MACHADO, solicitaron a esta Corporación la declaratoria de inexequibilidad del artículo 13 de la ley 331 de 1996, "Por medio de la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia del 1 de enero al 31 de diciembre de 1997."

Por auto del 14 de agosto de 1997, el Magistrado Sustanciador decidió admitir la demanda de la referencia, ordenar su fijación en lista, el traslado del expediente al Señor Procurador General de la Nación para efectos de recibir el concepto fiscal de su competencia, y enviar las comunicaciones respectivas al Señor Presidente de la República, al Señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, al señor Ministro de Educación y a los directores de los Departamentos Administrativos de Planeación Nacional, de la Función Pública y del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior ICFES.

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

II. EL TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

LEY No. 331 DE 1996

(18 de diciembre)

Por medio de la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia del 1 de enero al 31 de diciembre de 1997.

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA

DECRETA

“ (...)

“ Artículo 13. Las juntas o Consejos Directivos y Consejos Superiores de las entidades descentralizadas y entes universitarios no podrán expedir acuerdos o resoluciones que incrementen salarios, primas, bonificaciones, gastos de representación, viáticos, horas extras, créditos, prestaciones sociales, ni con órdenes de trabajo autorizar la ampliación en forma parcial o total de los costos de las plantas o nóminas de personal.

“Las autoridades descentralizadas acordarán el aumento salarial de los trabajadores oficiales que no tengan convención colectiva, dentro de los límites de los contratos, los fijados por el Gobierno nacional y por las disposiciones legales; aquellos que tengan convención colectiva se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 9 de la ley 4 de 1992.”

III. LA DEMANDA

A. Normas constitucionales que se consideran infringidas.

Los demandantes consideran que la disposición impugnada viola los artículos 69, 150-19, 158, 298 y 311 de la C.P.

B. Los fundamentos de la demanda

1. El primer cargo que presentan los actores contra el artículo 13 de la ley 331 de 1996, señala que su contenido viola el artículo 158 de la Constitución, por cuanto dicho precepto regula un asunto que es totalmente extraño al tema de la ley que lo contiene, la ley anual de presupuesto, como es el que tiene que ver con los niveles salariales y las prestaciones sociales de algunos empleados públicos, lo que implica que el legislador incurrió en la transgresión del principio de unidad de materia.

La ley anual de presupuesto y ley de apropiaciones, sostienen los demandantes, le corresponde elaborarla al Congreso en desarrollo de la cláusula general legislativa contenida en el artículo 150 de la Constitución, no obstante, dicha Corporación en ese caso particular debe producir una norma que no es otra cosa que una relación de ingresos y gastos del Estado para un período de tiempo determinado, pues en esa materia su competencia está delimitada específicamente en ese sentido en el artículo 346 superior.

Para los demandantes, lo referente a la regulación de salarios y prestaciones sociales de los servidores públicos es un tema que si bien es competencia del legislador, el cual está habilitado para expedir normas marco sobre esa materia con fundamento en el numeral 19 del artículo 150 superior, no puede éste desarrollarlo en la ley anual de presupuesto, cuyo contenido está claramente predeterminado en la Constitución, pues ello implicaría violar el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Carta Política.

2. El segundo cargo que presentan los demandantes contra la norma impugnada se puede sintetizar de la siguiente manera: la disposición atacada impone una restricción a las entidades descentralizadas, que incluye a los establecimientos públicos, cuya creación, supresión, fusión, señalamiento de objetivos y estructura le corresponde al legislador de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 7 del artículo 150 de la Carta. Es claro que tales facultades no contemplan lo relativo al régimen salarial y prestacional de sus servidores públicos, materia en la cual, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, la competencia del legislador se limita a la formulación de una “ley marco” a través de la cual se fijen los objetivos y criterios a los que debe someterse el ejecutivo. En consecuencia, el Congreso en el caso que se analiza excedió sus facultades en esa materia, pues reguló aspectos respecto de los cuales tan solo podía establecer pautas generales.

3. En tercer lugar, en concepto de los actores la norma impugnada también viola las disposiciones de los artículos 298 y 311 de la C.P., normas que les atribuyen autonomía a los departamentos y a los municipios en lo que tiene que ver con la determinación de la estructura de la administración local y con el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de las entidades territoriales, correspondiéndole a sus autoridades adoptar las medidas pertinentes en relación con dichos asuntos, específicamente a través de sus respectivos presupuestos anuales. En consecuencia, señalan, el legislador se excedió en sus funciones cuando a través de la ley anual de presupuesto reguló un asunto cuya competencia el Constituyente radicó expresamente en las autoridades del orden territorial.

4. Por último, consideran los demandantes que la disposición objeto de impugnación contraría también el artículo 69 de la Constitución, que consagra la autonomía universitaria, pues el legislador, al imponer la restricción contenida en la disposición demandada a los entes universitarios, les impide a éstos ejercerla en materia administrativa y presupuestal,

inmiscuyéndose indebidamente en la conformación de sus presupuestos, materia que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 57 de la ley 30 de 1992 le corresponde desarrollar a los máximos órganos de gobierno de dichos entes, sin interferencias por parte de los poderes públicos.

“...el Congreso -anotan los demandantes- no tiene competencia para introducir prohibiciones a los “entes universitarios” sobre todo los del Estado (sic)¹, en materias tales como sus presupuestos o sus políticas salariales, mucho menos a través de la ley que fija el presupuesto anual, porque tales entes no son equiparables ni asimilables a establecimientos públicos, no están sometidos al régimen administrativo general del Estado y, sobre todo, no están sometidos por tanto, a ningún control de tutela, incluyendo el nivel departamental, para el caso.”

IV. EL CONCEPTO FISCAL

El señor Procurador General de la Nación solicitó a esta Corporación declarar exequible el artículo 13 de la ley 331 de 1996, solicitud que respaldó en los siguientes argumentos:

Manifiesta el Ministerio Público, que el contenido de la disposición acusada en nada contraría el ordenamiento constitucional, pues en primer lugar no vulnera el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 superior, dado que existen nexos temáticos y teleológicos entre los aspectos que ésta regula y el estatuto mediante el cual se establece el presupuesto de rentas y recursos de capital para una determinada vigencia fiscal.

Agrega, que es innegable la relación que existe entre la disposición impugnada y la materia que desarrolla la ley que la contiene, pues con ella se pretende garantizar la necesaria sujeción del tema de salarios y prestaciones sociales de los servidores públicos, al marco general de la política macroeconómica y fiscal, con lo que se aspira a lograr el objetivo de racionalizar el gasto público; la restricción impuesta, dice el concepto fiscal, afecta el tema de salarios y prestaciones sociales, los cuales constituyen componente esencial de los gastos de funcionamiento, cuya determinación le corresponde establecer al legislador precisamente a través de la ley anual de presupuesto.

En cuanto al cargo relacionado con la presunta transgresión del régimen de autonomía administrativa y presupuestal de las entidades territoriales, manifiesta el Procurador que los

accionantes incurren en un error de apreciación jurídica, pues le atribuyen a la norma impugnada un alcance que no le dio el legislador; señala que la prohibición que contiene la norma está dirigida a las entidades descentralizadas por servicios del orden nacional, y no a las entidades descentralizadas territorialmente, lo que es suficiente para desvirtuar la acusación.

V. OTRAS INTERVENCIONES

MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

La ciudadana María Consuelo Rodríguez Díaz, en calidad de apoderada del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, intervino dentro del término de fijación en lista de la demanda de la referencia, con el fin de solicitar a esta Corporación que la norma impugnada se declare exequible, pues en su concepto su contenido en nada vulnera el ordenamiento superior. Al efecto presenta a consideración de esta Corporación los siguientes argumentos:

La prohibición que se consagra en la norma impugnada, dirigida a las entidades descentralizadas y a los entes universitarios, de expedir resoluciones o acuerdos que incrementen los salarios, primas bonificaciones, gastos de representación, etc. de los funcionarios públicos a su servicio, o que autoricen, a través de órdenes de trabajo, la ampliación de sus plantas de personal, se refiere y regula los denominados gastos de funcionamiento, los cuales son un componente del presupuesto que anualmente expide el Congreso de la República, luego es equivocado afirmar que es un tema extraño a la materia que desarrolla la ley que la contiene y que como tal vulnera las disposiciones del artículo 158 superior.

Manifiesta la interviniente, que la disposición atacada no solo no invade terrenos que no coincidan con la materia que regula la ley que la contiene, sino que propende por el respeto a los parámetros que sobre pago de salarios y prestaciones sociales establece el gobierno nacional anualmente, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 10 de la ley 4a. de 1992, ley marco de dicha materia.

En cuanto a la cobertura de aplicación de la disposición impugnada, que según los demandantes abarca a las entidades descentralizadas territorialmente y en consecuencia vulnera la autonomía administrativa y presupuestal que el Constituyente les reconoció a

éstas respecto de los temas en mención, señala la interviniente que es esa una interpretación equivocada, por cuanto los mandatos de la ley 331 de 1996 sólo son aplicables a los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, que comprende el sector centralizado de la administración y el presupuesto de los establecimientos públicos del orden nacional., "...de manera que en ningún momento la norma en cuestión se inmiscuye en la esfera de regulación que le compete a las corporaciones de elección popular a nivel territorial."

En cuanto a la presunta violación del artículo 69 de la Constitución, manifiesta que de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación, los entes universitarios autónomos constituyen una categoría especial y como tales no pertenecen a los órganos que conforman el presupuesto general de la Nación, motivo por el cual la disposición impugnada no les resulta aplicable.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCION PUBLICA

El ciudadano Antonio Medina Romero, actuando en calidad de apoderado del Departamento Administrativo de la Función Pública, solicita a esta Corporación, con fundamento en los argumentos que se resumen a continuación, que la norma impugnada se declare conforme a la Constitución Política.

Señala el interviniente, que el principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la Constitución, no puede ser entendido con un "criterio de rigidez formal" que desconozca o ignore las relaciones sustanciales entre normas que en apariencia se refieren a materias diversas, pero cuyos contenidos se hayan ligados en el ámbito de la función legislativa, por razones que le corresponde evaluar y ponderar al mismo legislador.

La disposición acusada, afirma, es conexa con el resto del articulado de la ley que la contiene, por cuanto busca la racionalización del gasto público dentro de los límites que establece el artículo 9 de la ley 4a. de 1992 y la ley orgánica de presupuesto.

En cuanto a la acusación de violación del principio de autonomía administrativa y presupuestal de las entidades territoriales, anota el apoderado de la Función Pública, que el Constituyente habilitó al legislador para regular lo concerniente al presupuesto nacional - central y descentralizado- y a los presupuestos territoriales, luego la norma acusada no

contraría el ordenamiento superior.

En relación con la posible violación de la autonomía de los entes universitarios, anota, que como lo ha dicho la Corte Constitucional, dicho principio no es absoluto y por lo tanto no excluye a las universidades del Estado de las disposiciones constitucionales sobre presupuesto, contenidas en el capítulo 3 del título XII de la Carta Política.

INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL FOMENTO DE LA EDUCACION SUPERIOR -ICFES-

El ciudadano Luis Carlos Muñoz Uribe, en su condición de director y representante legal del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior -ICFES-, presentó, dentro del término establecido para el efecto, escrito a través del cual solicita a esta Corporación la declaratoria de exequibilidad de la norma impugnada.

Se refiere el interviniente específicamente al cargo de violación del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 superior; para desvirtuarlo manifiesta que "...el Congreso de la República, en cumplimiento de sus funciones constitucionales, previa iniciativa del ejecutivo, determinó el Presupuesto General de la Nación para 1997, y dentro de él los aportes para el funcionamiento, tanto de las universidades nacionales como para las de origen departamental, y sin salirse de la unidad temática, o sea, la presupuestal, recordó a las universidades, que por no ser de su competencia, no podrían incrementar por encima de esas apropiaciones sus gastos de nómina o de personal, por estar atribuida esa facultad al Congreso..."

Agrega, que como lo ha reiterado esta Corporación a través de su jurisprudencia, la autonomía que el Constituyente les otorgó a las universidades públicas, no les da el carácter de órganos superiores del Estado, pues como entidades públicas pertenecen al Estado y se encuentran sujetas a los límites y restricciones que establecen la Constitución y la ley.

VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

Primera. La competencia y el objeto de control

La competencia de la Corte Constitucional para decidir sobre demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra disposiciones de leyes ordinarias, se consigna en el numeral 4 del artículo 241 de la C.P. y se ha reiterado en la jurisprudencia

de esta Corporación para los casos en que se cuestione la constitucionalidad de leyes cuya vigencia esté condicionada en el tiempo, como por ejemplo las leyes anuales de presupuesto, las cuales contienen normas que con posterioridad a su vigencia formal siguen produciendo efectos jurídicos, que eventualmente pueden contrariar o desconocer la integridad del ordenamiento constitucional.

En el caso propuesto los actores demandan el artículo 13 de la ley 331 de 1996, por la cual se decretó el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia del 1 de enero al 31 de diciembre de 1997.

Segunda. La materia de la demanda

La demanda presentada por los actores pretende la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 13 de la ley 331 de 1996, por la cual se decretó el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia del 1 de enero al 31 de diciembre de 1997.

En opinión de los actores el contenido de la disposición impugnada es contrario a la Constitución y por lo tanto debe ser retirado del ordenamiento legal, por las siguientes razones:

Porque la norma en cuestión consagra una prohibición para las juntas y consejos directivos de las entidades descentralizadas y para los consejos superiores de los entes universitarios, en materia de salarios y prestaciones sociales de los funcionarios de dichas instituciones públicas, que no guarda relación y es totalmente extraña al contenido de la ley que la contiene, la ley anual de presupuesto y ley de apropiaciones, lo que implica que se rompa y por ende se viole el principio constitucional de unidad de materia, consagrado en el artículo 158 superior, que señala que toda ley debe referirse a una misma materia y que serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella.

Porque la prohibición impuesta a través de la norma impugnada alcanza a las entidades descentralizadas territorialmente, a las cuales el Constituyente les otorgó autonomía administrativa y presupuestal en materia de salarios y prestaciones sociales de los funcionarios a su servicio, sujeta únicamente a las disposiciones marco que con fundamento en el numeral 19 del artículo 150 de la C.P. expida el Congreso, de donde se desprende que

el legislador carecía de competencia y por lo tanto se excedió, al regular y restringir las facultades de las autoridades departamentales y municipales en esos específicos asuntos.

Porque al incluir en la norma objeto de impugnación a los entes universitarios, el legislador desconoció la autonomía que el Constituyente expresamente les reconoció a través del artículo 69 de la C.P., la cual se extiende a los aspectos administrativos, financieros y presupuestales.

Tercera. Del contenido y el alcance de la materia que le corresponde desarrollar al legislador a través de la ley anual de presupuesto.

El primer aspecto de la demanda que resolverá la Corte, es el referido a la supuesta violación, a través de la norma impugnada, del principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 de la C.P, principio que en varias oportunidades ha desarrollado y definido esta Corporación:

“El principio de unidad de materia que se instaura [en la Constitución], contribuye a darle un eje central a los diferentes debates que la iniciativa suscita en el órgano legislativo. Luego de su expedición, el cumplimiento de la norma, diseñada bajo este elemental dictado de coherencia interna, facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos prescritos. El Estado social de derecho es portador de una radical pretensión de cumplimiento de las normas dictadas como quiera que sólo en su efectiva actualización se realiza. La seguridad jurídica, entendida sustancialmente, reclama, pues, la vigencia del anotado principio y la inclusión de distintas cautelas y métodos de depuración desde la etapa gestativa de los proyectos que luego se convertirán en leyes de la República.

“ ...

“...la interpretación del principio de unidad de materia no puede rebasar su finalidad y terminar por anular el principio democrático, significativamente de mayor entidad como valor fundante del Estado colombiano. Solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley, respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistémica con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o

declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley.

“Anótase que el término “materia”, para estos efectos, se toma en una acepción amplia, comprensiva de varios asuntos que tienen en ella su necesario referente. (Corte Constitucional, sentencia C-025 de 1993, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz)

Le corresponde entonces determinar a esta Corporación, si el contenido de la norma impugnada, que establece una restricción para las juntas y consejos directivos de las entidades descentralizadas del orden nacional, y para los consejos superiores de los entes universitarios, cualquiera sea su nivel, cuyos recursos para atender gastos de funcionamiento e inversión provengan del presupuesto nacional², en el sentido de que no podrán expedir acuerdos o resoluciones que incrementen salarios, primas, bonificaciones, gastos de representación, viáticos, horas extras, créditos, prestaciones sociales, ni con órdenes de trabajo autorizar la ampliación en forma parcial o total de los costos de las plantas o nóminas de personal, constituye en efecto, como lo afirman los actores, un asunto extraño, totalmente ajeno a la materia que regula la ley que lo contiene; es decir, que sus proposiciones no admiten, razonable y objetivamente, establecer una relación de conexidad, causal o teleológica, con la materia dominante de la ley, esto es, con el objeto que es propio de la ley anual de presupuesto y ley de apropiaciones.

Al efecto es pertinente detenerse en los fundamentos del presupuesto en la organización del Estado social de derecho, y en el contenido y alcance de la ley anual de presupuesto.

El presupuesto, como lo ha dicho en anteriores oportunidades esta Corporación,

“... es un mecanismo de racionalización de la actividad estatal, y en esa medida cumple funciones redistributivas, de política económica, planificación y desarrollo, todo lo cual explica que la Carta ordene que el presupuesto refleje y se encuentre sujeto al plan de desarrollo (C.P. arts.342 y 346). Pero el presupuesto es igualmente un instrumento de gobierno y de control en las sociedades democráticas, ya que es una expresión de la separación de poderes y una natural consecuencia del sometimiento del gobierno a la ley, por lo cual, en materia de gastos, el Congreso debe autorizar cómo se deben invertir los dineros del erario público. Finalmente, esto explica la fuerza jurídica restrictiva del presupuesto en materia de gastos, según el cual las apropiaciones efectuadas por el Congreso por medio de esta ley son autorizaciones legislativas limitativas de la posibilidad de

gasto gubernamental.” (Corte Constitucional, Sentencia C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero)

Quiere decir lo anterior, que la ley que año a año lo contiene, la cual encuentra fundamento en el artículo 346 de la C.P., trasciende el carácter de una mera relación de ingresos y gastos para un período de tiempo determinado, ella, como lo ha señalado esta Corporación, limita jurídicamente su aplicación en tres aspectos específicos.

“...en el campo temporal, pues las erogaciones deben hacerse en el período fiscal respectivo; ...a nivel cuantitativo, pues las apropiaciones son las cifras máximas que se pueden erogar; y finalmente en el campo sustantivo o material pues la ley no sólo señala cuánto se puede gastar sino en qué se deben emplear los fondos públicos”. (Corte Constitucional, sentencia C-685 de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero)

“La ley de presupuesto es un acto complejo en su preparación, tramitación y aprobación...”³, lo que implica que en ella subyacen las decisiones adoptadas por el gobierno y el legislador en las múltiples materias que les corresponde regular, en razón a que su realización depende de la asignación de recursos que éste último haga para el efecto a iniciativa del gobierno. No en vano su formulación está supeditada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 346 de la C.P., al correspondiente plan de desarrollo.

Pretender que la ley de presupuesto y ley de apropiaciones no contenga elemento distinto a las cifras asignadas y apropiadas en cada rubro, denota una concepción reduccionista del tema presupuestal, el cual en el paradigma del Estado social de derecho está estrechamente relacionado con la realización de sus fines esenciales, especialmente con la reivindicación de la condición de dignidad del individuo, que sólo se logra en la medida en que a éste se le garantice la satisfacción de sus necesidades y un nivel de bienestar que le permita su pleno desarrollo; dicha concepción, además, desconoce que todas y cada una de las previsiones consignadas en la ley de presupuesto, obedecen a una regulación previa y específica de las materias que el Estado debe impulsar y financiar.

Como lo señalan el Procurador y algunos de los intervinientes, técnicamente los gastos del Estado se dividen en dos grandes capítulos, el de gastos de funcionamiento y el de gastos de inversión. En el primero el componente más significativo es sin duda el que corresponde al pago de salarios y prestaciones sociales de los servidores públicos, rubro cuya utilización se

puede analizar desde dos perspectivas igualmente significativas: la primera, asumiendo que los salarios y prestaciones sociales que paga el Estado a sus servidores constituyen una herramienta, más o menos eficaz, para motivar la vinculación de los más capaces y preparados a la administración pública, es decir que su manejo se encuentra ligado a la realización misma del principio de eficacia de la administración que consagra el artículo 209 de la C.P.; y la segunda, en cuanto a ellos se les atribuye en gran parte el grave problema de déficit presupuestal que afecta de tiempo atrás a la Nación, el cual, dada su envergadura, activa el principio de racionalización del gasto público, que demanda una actividad organizadora y armonizadora por parte de los poderes públicos.

Así, un mandato legal que restringe las facultades de los máximos órganos de dirección de las entidades descentralizadas por servicios del orden nacional, y de los entes universitarios, de cualquier nivel, siempre y cuando ellos reciban del presupuesto nacional las asignaciones que requieren para cubrir sus gastos de funcionamiento e inversión, en la medida que les impide aumentar unilateralmente los costos de las plantas de personal e incrementar los salarios y prestaciones sociales de los funcionarios de la entidad que dirigen, por encima de los topes que fije el gobierno nacional y de las asignaciones presupuestales que el legislador apruebe para el efecto en la respectiva vigencia fiscal, no sólo encuentra una clara relación de causalidad con la materia objeto de la ley que la contiene, en cuanto sirve a los propósitos de racionalización de uno de los principales componentes del presupuesto público, el de funcionamiento, sino que presenta una indiscutible relación teleológica con ella, dado que se constituye en un mecanismo eficaz para el cumplimiento de las funciones redistributivas que se le atribuyen al presupuesto en el Estado social de derecho: el presupuesto -ha dicho la Corte- se ha convertido "... en instrumento poderoso de manejo macroeconómico, ...[y] al definir las metas de gasto e inversión, fijadas en el plan de desarrollo, asume el carácter de instrumento de política económica."4

Pero además, la norma impugnada hace parte de las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto, las cuales en el artículo 3 de la misma se definen como "normas tendientes a asegurar la correcta ejecución del presupuesto general de la Nación", lo que implica que su contenido debe posibilitar, como en efecto lo hace, una adecuada ejecución del presupuesto, al garantizar coherencia y coincidencia entre los gastos programados por el ejecutivo y autorizados por el legislador, impidiendo que instancias distintas modifiquen las asignaciones definidas para cubrir los gastos de funcionamiento de las entidades

descentralizadas del orden nacional y de los entes universitarios, del nivel nacional, departamental, municipal o distrital, que se nutren para el efecto del presupuesto nacional; se trata pues de una medida de disciplina fiscal, que contribuye eficazmente a que el presupuesto se ejecute fluida y adecuadamente.

De otra parte, dicha disposición contribuye a la realización de los principios a los cuales está supeditada la elaboración y el contenido de la ley anual de presupuesto y ley de apropiaciones, de conformidad con lo dispuesto en el capítulo III del Título XII de la Carta Política, específicamente el de unidad presupuestal, según el cual los ingresos y gastos de todos los servicios dependientes de una misma colectividad, principalmente del Estado, deben estar agrupados en un mismo documento y ser presentados simultáneamente para el voto de la autoridad presupuestal, y el de universalidad, que consiste en que todas las rentas y todos los gastos, sin excepción, deben figurar en el presupuesto, luego la restricción que se impone no hace más que ratificar la incompetencia de los organismos a los que se dirige, para aumentar los gastos que a iniciativa del gobierno debe definir el legislador para una determinada vigencia fiscal, lo que implicaría desconocer los mencionados principios, al permitir que instancias diferentes al poder legislativo autoricen gastos de funcionamiento no programados por el ejecutivo ni consignados en la respectiva ley.

No hay pues en el contenido de la norma impugnada, violación alguna al principio de unidad de materia consagrado en el artículo 158 superior.

Cuarta. Las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto y ley de apropiaciones, no son aplicables a las entidades descentralizadas del nivel territorial, pero si a los entes universitarios de ese nivel, cuyo presupuesto de funcionamiento e inversión se nutre principalmente del presupuesto nacional.

El capítulo 1 de la tercera parte de la ley 331 de 1996, se refiere específicamente al campo de aplicación de las disposiciones generales de la misma, de las cuales hace parte la norma impugnada, señalando que ellas son complementarias de las que contiene el Estatuto Orgánico de Presupuesto y deben ser aplicadas en armonía con éstas, y estableciendo, en el artículo 4, que ellas "... rigen para los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación".

De otra parte, la ley orgánica de presupuesto, compilada en El Decreto 111 de 1996,

determina en su artículo 3 que el Presupuesto General de la Nación está compuesto por los presupuestos de los Establecimientos Públicos del orden nacional y el Presupuesto Nacional, y que este último comprende las Ramas Legislativa y Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Organización Electoral, y la Rama Ejecutiva con excepción de los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta.

Es claro entonces, que las disposiciones de la ley 331 de 1996, ley anual de presupuesto y ley de apropiaciones correspondiente a la vigencia de 1997, de la cual hace parte la norma impugnada, no se dirigen y por lo tanto no son aplicables a las entidades descentralizadas del nivel territorial, departamentos, distritos y municipios, los cuales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 287 de la C.P. gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley, lo que es suficiente, en principio, para desvirtuar los cargos que formulan los actores contra el artículo 13 de la misma, por supuesta violación de normas superiores referidas a la autonomía administrativa y presupuestal de las entidades territoriales.

Sin embargo, consideración aparte merecen los entes universitarios a los que se refiere la norma acusada, los cuales, con fundamento en el artículo 113 de la C.P. esta Corporación definió como órganos autónomos que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público⁵; ellos, para el análisis que se adelanta pueden dividirse en dos categorías: los del nivel nacional propiamente dicho, a los cuales les son aplicables las disposiciones de la ley anual de presupuesto, pues la totalidad de sus gastos se cubren con apropiaciones que afectan el presupuesto nacional; y aquéllos, que no obstante ser del nivel departamental, municipal o distrital, reciben del presupuesto general de la Nación los recursos necesarios para cubrir sus gastos de funcionamiento e inversión, lo que implica que el régimen aplicable a los mismos sea también el contenido en la ley anual de presupuesto, pues unos y otros “conforman el presupuesto de la Nación”, circunstancia que los ubica dentro del universo al cual va dirigida la restricción impugnada.

Vale aclarar, que de conformidad con lo establecido en los artículos 300-7 y 313-6 de la C.P., es función de las Asambleas departamentales y de los Concejos municipales, respectivamente, determinar la estructura de sus administraciones, las funciones de sus dependencias y las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de

empleos, y de los gobernadores y alcaldes, artículos 305-5 y 315-5 C.P., presentar oportunamente a la Asambleas y Concejos el proyecto de presupuesto anual de rentas y gastos que dichas corporaciones deberán expedir, según lo dispuesto en los artículos 300-5 y 3313-5 de la Constitución, en los cuales la materia de salarios y prestaciones sociales deberá desarrollarse con sujeción a las disposiciones marco que con fundamento en los literales e) y f) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta Política expida el Congreso, las cuales en la actualidad se encuentran contenidas en la ley 4a. de 1992, específicamente en su artículo 12:

“Artículo 12. El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en esta ley.

“En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.”

“Parágrafo. El Gobierno señalará el límite máximo salarial de estos servidores guardando equivalencias con cargos similares en el orden nacional.”

Los incisos primero y segundo de la norma marco citada, que se refieren al régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales, desarrollan lo dispuesto en el literal f) del numeral 19 del artículo 150 superior, mientras que el parágrafo, con fundamento en lo dispuesto en el literal e) de la misma norma constitucional, limita la facultad de las entidades territoriales en materia salarial, al establecer que el gobierno fijará los topes máximos a los que pueden llegar los salarios de los servidores de las mismas, atendiendo las equivalencias con cargos similares del nivel nacional.

Con base en esa facultad y en lo dispuesto en el artículo 77 de la ley 30 de 1992 el Gobierno Nacional, atendiendo la similitud de las funciones que cumplen los docentes empleados públicos de las universidades del orden nacional, con las que les corresponden a los docentes empleados públicos de las universidades del orden departamental, municipal y distrital, además de la circunstancia de que los gastos de funcionamiento de éstas últimas prácticamente en su totalidad son atendidos con recursos del presupuesto nacional⁶, expidió el decreto 55 de 1995, a través del cual extendió la aplicación del régimen salarial de los primeros, contenido en el Decreto 1444 de 1992, a los segundos, quedando ambos sujetos a

las disposiciones no sólo de la ley anual de presupuesto, sino de la ley 4a de 1992.

Quiere decir lo anterior, que las universidades oficiales, no obstante que ostenten el carácter de departamentales, municipales o distritales, si se tiene en cuenta que la asignación de recursos para atender sus gastos de funcionamiento e inversión proviene fundamentalmente del presupuesto nacional, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la ley 331 de 1996, disposición complementaria del Estatuto Orgánico de presupuesto, conforman también el presupuesto de la Nación, y por lo tanto a ellas como a las del nivel nacional se les aplica la restricción impuesta en la norma impugnada, sin que ello implique vulneración de la autonomía, que con las limitaciones que emanan de la Constitución y la ley, en la materia el Constituyente les reconoció a las entidades territoriales.

No encuentra entonces la Corte en el contenido de la norma impugnada violación alguna a los artículos 298 y 311 de la C.P.

Quinta. La autonomía que el Constituyente les reconoció a las universidades a través del artículo 69 de la C.P., admite los límites excepcionales y expresos que les imponga el legislador, siempre que ellos no afecten el núcleo esencial de dicho principio.

El último de los cargos que presentan los actores contra el contenido del artículo 13 de la ley 331 de 1996, es que dicha norma, al imponer la restricción que consigna a los entes universitarios que conforman el presupuesto nacional, los cuales de conformidad con el artículo 57 de la ley 30 de 1992 debieron organizarse como tales, violó la autonomía que el Constituyente les reconoció a través del artículo 69 de la C.P., la cual, de acuerdo con los pronunciamientos de esta Corporación incluye lo presupuestal y administrativo.

La Corte, en reiterada jurisprudencia ha señalado que la autonomía que la Constitución Política de 1991 les reconoció a las universidades, públicas y privadas, es una autonomía plena, no absoluta, dirigida esencialmente a preservar dichas instituciones de la interferencia indebida de los poderes públicos :

“La autonomía universitaria, encuentra fundamento en la necesidad de que el acceso a la formación académica de las personas tenga lugar dentro de un clima libre de interferencias del poder público tanto en el campo netamente académico como en la orientación ideológica, o en el manejo administrativo o financiero del ente educativo.” (Corte Constitucional,

Sentencia T-492 de 1992, M.P. Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

Las universidades públicas, ha dicho esta Corporación, a las cuales la ley 30 de 1992 les ordenó organizarse como entes universitarios, corresponden a la categoría de que trata el artículo 113 de la C.P., esto es, son "...órganos del Estado autónomos e independientes, que por su naturaleza y funciones no pueden integrarse a ninguna de las ramas del poder público"⁷

Sin embargo, también ha dicho esta Corporación que esa caracterización no implica que las universidades públicas, en cuanto órganos autónomos, sean ajenas e independientes del Estado, o que éste, a través del legislador, esté impedido para regular aspectos relacionados con las mismas, siempre que con ello no vulnere la autonomía que les es propia :

"La regla general aplicable [a las universidades] con fundamento en el artículo 69 de la C.P. es la de reconocer y respetar la libertad de acción de las mismas; no obstante, esa libertad de acción no puede extenderse al punto de propiciar una universidad ajena y aislada de la sociedad de la que hace parte y, en el caso de las públicas emancipada por completo del Estado que las provee de recursos y patrimonio." (Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 1997, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz)

La autonomía entregada por la Carta a las universidades públicas, no les da el carácter de órganos superiores del Estado ni les "...concede un ámbito ilimitado de competencias, pues cualquier entidad pública por el simple hecho de pertenecer a un Estado de derecho, se encuentra sujeta a límites y restricciones determinados por la ley."⁸

Con base en los anteriores presupuestos, se analizará el cargo que formulan los actores, el cual plantea la violación del principio constitucional de autonomía universitaria, por la decisión del legislador, consagrada en el artículo 13 de la ley anual de presupuesto y ley de apropiaciones correspondiente a la vigencia fiscal de 1997, de imponerles a los órganos máximos de gobierno de los entes universitarios, cualquiera sea su nivel pero siempre y cuando sus presupuestos se nutran del presupuesto general de la Nación, es decir a sus consejos superiores, la prohibición de incrementar, a través de acuerdos o resoluciones, los salarios y prestaciones sociales de sus empleados y de aumentar los costos de sus plantas de personal, por encima de los toques que en cada caso autorice el gobierno.

En opinión de los actores tal restricción vulnera el núcleo esencial de la autonomía consagrada en el artículo 69 de la C.P., pues para ellos, "...el Congreso no tiene competencia para introducir prohibiciones a los entes universitarios del Estado, en materias tales como sus presupuestos o sus políticas salariales...porque tales entes no están sometidos al régimen administrativo general del Estado... [ni] a ningún control de tutela."

Primero, porque como lo ha señalado con insistencia esta Corporación, la autonomía universitaria no sólo sí admite la imposición de límites por parte del legislador, los cuales deben ser excepcionales y expresos, sino que los considera necesarios a efectos de armonizar y articular el funcionamiento de esas entidades con las demás que conforman la estructura del Estado, siempre y cuando ellos no desvirtúen o afecten el núcleo esencial de dicho principio:

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

En segundo lugar, porque si bien la Corte fue enfática en señalar que el control de tutela, tal como está diseñado en el ordenamiento legal para los establecimientos públicos, no es aplicable a las universidades oficiales en razón de que por sus singulares objetivos y funciones ello implicaría vulnerar su autonomía, también lo fue al manifestar que ello no se traduce en una emancipación absoluta de esas instituciones, que hacen parte del Estado, el cual tiene la obligación, no solo de asignarles los recursos para mantenerlas, sino de contribuir y participar con sus políticas a su crecimiento y fortalecimiento:

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

manejan recursos públicos y cumplen una trascendental función en la sociedad, someter su gestión al control de la sociedad y del Estado, o que rechacen la implementación de mecanismos de articulación con dicho Estado y la sociedad, pues por el contrario ellos son indispensables para el cumplimiento de sus objetivos y misión.” (Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 1997, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz)

Claro como está que el legislador tiene plena capacidad para imponer, por medio de la ley, límites y restricciones a las universidades, siempre que no afecten el núcleo esencial de la autonomía con que las dotó el Constituyente, la pregunta que surge, en el caso que se analiza, es si la restricción impuesta a través de la norma impugnada a los entes universitarios de cualquier nivel, en materia de salarios y prestaciones sociales, vulnera o no la autonomía de dichas instituciones públicas.

Veamos: Las universidades públicas, como se ha dicho, son órganos autónomos del Estado, que por su naturaleza y funciones gozan de esa condición y están sujetas a un régimen legal especial que en la actualidad está consagrado en la ley 30 de 1992; dada esa caracterización sus servidores son servidores públicos, que se dividen entre docentes empleados públicos, empleados administrativos y trabajadores oficiales, cuyos salarios y prestaciones sociales cubre el Estado a través del presupuesto nacional, específicamente de asignaciones para gastos de funcionamiento.

Es decir, que en principio, la intervención del legislador en materia de salarios y prestaciones sociales en las universidades oficiales, encuentra fundamento en el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la C.P., que le atribuye al Congreso la responsabilidad de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

Esa facultad, que se ha entendido como la obligación del legislador de expedir normas “marco” que regulen ese importante aspecto, actualmente, como se anotó antes, se encuentra desarrollada en la ley 4a. de 1992, mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, y para la fijación de las prestaciones sociales de los trabajadores oficiales.

Cabe preguntarse entonces, si en esa categoría de empleados públicos a los que se refiere la ley 4a. de 1992, cuyos régimen salarial y prestacional le corresponde fijar anualmente al

gobierno nacional, con base en las previsiones y asignaciones que efectúe el legislador en la correspondiente ley anual de presupuesto, incluye a los servidores de las universidades públicas, entes universitarios, a las cuales son aplicables las disposiciones de la norma impugnada.

No obstante que el artículo 1 de la ley 4a. de 1992 establece que el Gobierno Nacional fijará, con base en las disposiciones de dicha norma, el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico, de la rama legislativa y de la judicial, así como de la fuerza pública y los organismos de control y fiscalización del orden nacional, es decir que no incluye expresamente a las universidades públicas, las cuales dado su carácter de órganos autónomos no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público, ellas, cualquiera sea su nivel, en la medida en que reciben del presupuesto nacional los recursos necesarios para cubrir sus gastos de funcionamiento, se encuentran sujetas a sus disposiciones.

Pero el legislador fue aún más explícito al manifestar que en esa materia deberían someterse a la ley marco, y para el efecto estableció, en el artículo 77 de la ley 30 de 1992, que contiene el régimen especial diseñado para las mismas en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 69 superior, lo siguiente:

“Artículo 77. El régimen salarial y prestacional de los profesores de las universidades estatales u oficiales se regirá por la ley 4a. de 1992, los decretos reglamentarios y las demás normas que la adicionan y complementan.”

Es decir, que el legislador impuso, en el régimen especial que expidió para las universidades públicas, sin distinción alguna, un límite a su libertad de acción, a su autonomía, en materia salarial y prestacional, que hace que el régimen de sus docentes en esas materias le corresponda fijarlo al gobierno nacional, previas las asignaciones que en el rubro de gastos de funcionamiento para el efecto haga el legislador a través de la ley anual de presupuesto, y que por lo tanto a ellas les sea aplicable la restricción impuesta en la norma impugnada, la cual, además de no impedir ni obstruir el ejercicio de la autonomía de dichas instituciones, que pueden cumplir sus funciones y actividades sin que el mandato en cuestión las interfiera, contribuye a un manejo racional, armónico y equilibrado de dichos recursos por parte del Estado, y a la consolidación de una política macroeconómica que contribuya a un manejo

racional y al saneamiento y optimización en el manejo de las finanzas públicas.

El reconocimiento de las universidades públicas como órganos autónomos que no pertenecen a ninguna de las ramas del poder público, no las exime del cumplimiento de normas legales que sin afectar el núcleo esencial del principio de autonomía expida para ellas el legislador, y en el caso que se analiza, no sirve de argumento para excluirlas de un mandato de la ley anual de presupuesto, que en un aspecto específico, el salarial y prestacional, las articula a la estructura del Estado, con el objetivo de consolidar en esa materia una política macroeconómica coherente y equilibrada, sin menoscabar su capacidad de autodeterminación para el cumplimiento de sus objetivos esenciales.

De otra parte, como antes se mencionó, la norma impugnada hace parte de las disposiciones generales de la ley de presupuesto, las cuales definió el legislador como complementarias de la ley orgánica de presupuesto, y a ellas en la medida en que sus mandatos no vulneren el núcleo esencial de la autonomía que les es propia, están sometidas la universidades del Estado, las cuales, como se dijo, están sujetas en materia presupuestal a las normas del régimen especial que las rige, contenido actualmente en la ley 30 de 1992, "...y a aquéllas del Estatuto Orgánico de Presupuesto que no vulneren el núcleo esencial de la autonomía consagrada para las universidades del Estado."9

Sexta. El reconocimiento y pago de incentivos a los profesores de las universidades estatales u oficiales, cualquiera sea su nivel, con recursos generados por la misma institución, no está sujeto a la prohibición que les impone la norma impugnada.

Distinto es el caso de los recursos que generen las mismas universidades por concepto de investigación, consultorías, venta de servicios, o cualquiera otra actividad que los pueda producir; en efecto, se puede afirmar que la problemática actual de la universidad pública en el mundo se centra en la crisis de financiación que las afecta, es decir en la escasez de recursos para mantenerla y fortalecerla, situación que ha motivado una significativa presión del Estado y de la sociedad, que les exige, no sólo articularse y participar más activamente en la solución de los problemas que las aquejan, sin que ello implique que se desvirtúen, sino volverse más competitivas y contribuir a su propia financiación, pues los costos que generan son crecientes y las posibilidades de sufragarlos cada vez más difíciles, sobre todo en países como el nuestro en los cuales se reivindican otras necesidades en principio más urgentes.

Esa exigencia, sin duda, ha suscitado un cambio radical en las comunidades académicas en la forma de concebir y manejar las universidades públicas, las cuales se han visto abocadas a buscar y diseñar fuentes alternativas de financiamiento que les permitan, entre otros muchos objetivos, mejorar las condiciones de remuneración de sus docentes, posibilidad que se condiciona a la capacidad de producción de aquéllos; es decir, se motiva a los profesores ofreciéndoles el reconocimiento de incentivos monetarios, que no afecten el régimen prestacional, siempre y cuando ellos contribuyan a través de sus proyectos y del desarrollo de tareas específicas, a producir los recursos necesarios para el efecto, sobre los cuales los órganos de gobierno de cada universidad, es decir sus consejos superiores, si pueden disponer sin acoger la restricción que les impone la norma acusada.

Séptima. Algunas expresiones del inciso segundo de la norma impugnada corresponden al ámbito del derecho laboral sustancial y como tales desbordan la materia propia de la ley anual de presupuesto.

Contra el inciso segundo de la norma impugnada, que se refiere al aumento salarial de los trabajadores oficiales, los actores no presentaron ningún cargo, sin embargo, para la Corte, en el mismo aparecen involucradas cuestiones atinentes al ámbito del derecho laboral sustancial, relacionadas específicamente con el régimen de los trabajadores oficiales, los efectos de los contratos que celebran los mismos y la aplicación de las convenciones colectivas, que desbordan la materia de la ley anual de presupuesto y los límites que a la misma le impone la normatividad constitucional (artículo 346 superior), por lo cual procederá a declarar inexecutable las siguientes expresiones de dicho inciso: "...que no tengan convención colectiva...de los contratos, los fijados por el gobierno nacional y por las disposiciones legales; aquellos que tengan convención colectiva se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 9...".

Es decir, que el texto de dicho inciso, que esta Corporación declarará constitucional es el siguiente: "Las autoridades descentralizadas acordarán el aumento salarial de los trabajadores oficiales dentro de los límites de la ley 4a.de 1992."

Octava. La Corte declarará la unidad normativa de la disposición acusada con el artículo 13 de la ley 413 de 1997, actual ley de presupuesto, que la reproduce en términos similares.

En este punto debe observar la Corte, que el procedimiento adoptado por el legislador, de

recurrir a las disposiciones generales de la ley anual de presupuesto para introducir normas de carácter sustancial que complementan las disposiciones orgánicas del correspondiente estatuto, no es precisamente el más ortodoxo y que es necesario que las disposiciones de dicho tipo que se reproducen año a año se incorporen en dicho estatuto; sin embargo, en el caso del inciso primero de la norma acusada que se analiza, ellas tienen un fundamento razonable en cuanto a los fines del ordenamiento jurídico, y por eso, a pesar de la característica anotada, encuentra la Corte que se ajustan a la Constitución sin desconocer la naturaleza temporal de la ley de presupuesto, lo que explica que la norma impugnada se reproduzca en términos similares en la ley de presupuesto que corresponde a la vigencia fiscal de 1998.

Por lo tanto, la Corte declarará la unidad normativa de la disposición impugnada con el artículo 13 de la ley 413 de 1997, “por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 1998”, que la reprodujo en términos similares.¹⁰

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

RESUELVE :

Primero. Declarar EXEQUIBLE el inciso primero del artículo 13 de la Ley 331 de 1996, “Por medio de la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia del 1 de enero al 31 de diciembre de 1997”.

Segundo. Declarar EXEQUIBLES las siguientes expresiones del inciso segundo de la norma impugnada, “Las autoridades descentralizadas acordarán el aumento salarial de los trabajadores oficiales dentro de los límites de la ley 4a. de 1992.” ; las expresiones “...que no tengan convención colectiva, ... los contratos, los fijados por el gobierno nacional y por las disposiciones legales; aquellos que tengan convención colectiva se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 9...” , se declaran INEXEQUIBLES.

Tercero. Declarar la unidad normativa del artículo 13 de la Ley 413 de 1997, con el artículo 13 de la Ley 331 de 1996, en los términos de esta sentencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

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

VLADIMIRO NARANJO MESA

Presidente

JORGE ARANGO MEJIA

Magistrado

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

HERNANDO HERRERA VERGARA

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

Aclaración de voto a la Sentencia C-053/98

PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA/LEY ORGANICA DE PRESUPUESTO-Ejecución (Aclaración de voto)

Creo, con los demandantes, que la disposición impugnada presenta un problema de unidad de materia, y que eso ha debido conducir a una inexequibilidad total de la misma. No me parece satisfactoria ni ajustada a la Carta la argumentación con base en la cual se desecha el mencionado cargo: que lo que se busca es “una adecuada ejecución del presupuesto, al garantizar coherencia y coincidencia entre los gastos programados por el ejecutivo y autorizados por el legislador, impidiendo que instancias distintas modifiquen las asignaciones definidas...”; o, en otros términos, “...una medida de disciplina fiscal, que contribuye eficazmente a que el presupuesto se ejecute fluida y adecuadamente”. Todo eso corresponde justamente a la Ley orgánica de presupuesto y de ninguna manera a la anual, que debe aprobarse, modificarse y ejecutarse con arreglo a aquélla. No se pueden confundir las normas orgánicas de presupuesto con los componentes de la ley anual. Y menos pretender que las leyes anuales de presupuesto rijan indefinidamente como las ordinarias.

LEY ORGANICA DEL PRESUPUESTO-Regulación respecto a entidad pública (Aclaración de voto)

En la Ley Orgánica de Presupuesto sí se podían establecer reglas aplicables a las universidades públicas y al manejo de su presupuesto, sin que ello implicara, como entonces lo entendió la Corte, un desconocimiento de la autonomía universitaria. Lo contradictorio reside en que la Corte haya excluido a las universidades públicas del régimen contemplado en la Ley Orgánica para los establecimientos públicos, supeditando a esa exclusión la constitucionalidad de la norma entonces demandada, y ahora acepte que una norma de jerarquía inferior y de vigencia precaria, al establecer reglas generales propias de la Ley Orgánica, introduzca limitaciones y prohibiciones a esos mismos entes educativos, sin que

ahora se estime que está lesionada la autonomía universitaria. Claro que no lo está puesto que se trata de evitar gastos exagerados que afecten un presupuesto público que debe obedecer a los indicados criterios de austeridad y razonabilidad, y el señalamiento de las pertinentes reglas, cuando se hace como la Constitución lo ordena, no representa indebida interferencia del poder público en el manejo financiero del ente educativo. Este, en el caso de las universidades públicas, tiene necesariamente un carácter relativo, limitado por las normas presupuestales (de Ley Orgánica) y por el propio presupuesto desde el punto de vista cuantitativo, y no puede entenderse ni aplicarse en términos equivalentes a los que rigen para los planteles superiores de naturaleza privada.

Referencia: Expediente D-1753

Expreso a continuación las razones por las cuales aclaro mi voto en el asunto de la referencia:

1. La norma demandada, que hacía parte de la Ley Anual de Presupuesto correspondiente al año de 1997, rigió solamente entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de ese año, tal como resulta del título mismo de la Ley.

Por lo tanto, en estricto sentido, tal disposición había salido del orden jurídico y se configuraba la sustracción de materia. Carecía de objeto actual una definición de la Corte acerca de su constitucionalidad o inconstitucionalidad.

El mismo texto ahora acusado ha sido reproducido en la Ley Anual de Presupuesto de 1998 (art. 13), como se pone de presente en la Sentencia, lo que demuestra que el propio legislador era consciente del carácter precario de la norma.

Lo único que justifica que la Corte adopte decisión de mérito es la posibilidad de que el precepto esté produciendo efectos, es decir, siendo aplicado a procesos en curso iniciados contra personas que, bajo la indicada vigencia de la disposición, hayan infringido su mandato.

2. Ya en el supuesto de que haya lugar a una decisión de fondo, estimo que, según el estricto sentido de normas constitucionales como las contenidas en los artículos 150 -numeral 11-, 346, 347, 350 y 351 de la Carta, entre otros, la Ley Anual de Presupuesto -como su misma

denominación lo indica- tiene por objeto único la formulación, para el período correspondiente, del Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações, es decir, las partidas de ingresos, gastos e inversiones que se prevén, y de ninguna manera puede el Congreso, mediante ella, establecer normas de carácter permanente, prescribir conductas o señalar prohibiciones, menos si están destinadas a regir más allá del tiempo en que rija el presupuesto aprobado.

Es claro que el objeto propio de estas leyes se agota con la formulación del presupuesto, y que es inconstitucional que el Congreso, al expedirlas, pretenda introducir reglas sobre ejecución presupuestal, las cuales deben ser puestas en vigencia mediante Ley Orgánica, de acuerdo con el perentorio texto de los artículos 151 y 352 de la Constitución.

En tal sentido creo, con los demandantes, que la disposición impugnada presenta un problema de unidad de materia (artículos 158 y 169 C.P.), y que eso ha debido conducir a una inexequibilidad total de la misma.

No me parece satisfactoria ni ajustada a la Carta la argumentación con base en la cual se desecha el mencionado cargo: que lo que se busca es “una adecuada ejecución del presupuesto, al garantizar coherencia y coincidencia entre los gastos programados por el ejecutivo y autorizados por el legislador, impidiendo que instancias distintas modifiquen las asignaciones definidas...”; o, en otros términos, “...una medida de disciplina fiscal, que contribuye eficazmente a que el presupuesto se ejecute fluida y adecuadamente” (he subrayado). Todo eso corresponde justamente a la Ley orgánica de presupuesto y de ninguna manera a la anual, que debe aprobarse, modificarse y ejecutarse con arreglo a aquélla.

No es que me parezcan poco plausibles o inoportunas las normas legales que busquen realizar los propósitos de racionalización del gasto público, austeridad y sanidad fiscal. Como tales, las comparto enteramente, pero pienso que, con arreglo a la Constitución, deben consagrarse en los ordenamientos previstos para ese fin -con el lleno de los requisitos exigidos- y no en los que, por mandato de la Carta, tienen un objeto diferente y trámite menos riguroso. No se pueden confundir las normas orgánicas de presupuesto con los componentes de la ley anual. Y menos pretender que las leyes anuales de presupuesto rijan indefinidamente como las ordinarias.

3. Observo que en la redacción final, tanto de la parte motiva como de la resolutive, de la

Sentencia, se declara la unidad normativa del artículo 13 de la Ley 413 de 1997 con el artículo 13 de la Ley 331 de 1996, pero no se dice expresamente que, respecto de la norma de la actual Ley de Presupuesto, se declare la inexecutableidad de los apartes declarados inexecutableos en el mismo texto de la anterior.

Pienso, no obstante, que este es un defecto de técnica en el texto de la providencia, que no modifica en nada la clara y evidente decisión de la Corte de declarar inexecutableos, también en el artículo 13 de la Ley 413 de 1997, aquellos apartes que fueron hallados contrarios a la Constitución, pertenecientes al artículo 13 de la Ley 331 de 1996.

4. Finalmente, debo recordar que en mi salvamento de voto respecto de la Sentencia C-220 del 29 de abril de 1997, del mismo ponente, H. Magistrado Dr. Fabio Morón Díaz, expresé que en la Ley Orgánica de Presupuesto sí se podían establecer reglas aplicables a las universidades públicas y al manejo de su presupuesto, sin que ello implicara, como entonces lo entendió la Corte, un desconocimiento de la autonomía universitaria. Por eso consideré que, al contrario de lo dicho en esa Sentencia, que condicionó la executableidad del artículo 4 del Decreto 111 del 15 de enero de 1996 (artículo 63 de la Ley 179 de 1994), su avenimiento a la Constitución era total, puro y simple, precisamente para no romper la unidad ni la universalidad presupuestales, que en el presente fallo se quieren preservar.

Lo contradictorio reside en que la Corte haya excluido a las universidades públicas del régimen contemplado en la Ley Orgánica para los establecimientos públicos, supeditando a esa exclusión la constitucionalidad de la norma entonces demandada, y ahora acepte que una norma de jerarquía inferior y de vigencia precaria, al establecer reglas generales propias de la Ley Orgánica, introduzca limitaciones y prohibiciones a esos mismos entes educativos, sin que ahora se estime que está lesionada la autonomía universitaria. Claro que no lo está puesto que se trata de evitar gastos exagerados que afecten un presupuesto público que debe obedecer a los indicados criterios de austeridad y razonabilidad, y el señalamiento de las pertinentes reglas, cuando se hace como la Constitución lo ordena, no representa indebida interferencia del poder público en el manejo financiero del ente educativo. Este, en el caso de las universidades públicas, tiene necesariamente un carácter relativo, limitado por las normas presupuestales (de Ley Orgánica) y por el propio presupuesto desde el punto de vista cuantitativo, y no puede entenderse ni aplicarse en términos equivalentes a los que rigen para los planteles superiores de naturaleza privada.

Me ratifico, pues, en el ya citado salvamento de voto, y subrayo las dificultades lógicas y jurídicas que surgen, al analizar la jurisprudencia de la Corte, cuando se examina el presente fallo.

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

Fecha, ut supra

Adherimos a la aclaración de voto suscrita por el H. Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, en sus puntos 1, 2 y 3.

Magistrado

Magistrado

1 La categoría de entes universitarios autónomos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 57 de la ley 30 de 1992, sólo es aplicable a las universidades públicas u oficiales, no a las privadas.

2 Es necesario aclarar, que la norma impugnada se refiere en general a los entes universitarios, sin hacer distinción entre los del nivel nacional, departamental o municipal, debido a que las universidades oficiales de las entidades territoriales, al igual que las del nivel nacional, reciben, para sufragar sus gastos de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda pública, los correspondientes aportes de la Nación; los aportes de las entidades territoriales son escasos y en ningún caso se aproximan a los que provienen del presupuesto nacional.

3 Corte Constitucional, Sentencia C-369 de 1996, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz

4 Corte Constitucional, Sentencia C-478 de 1992, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz

5 Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 1997, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz

6 Para verificar esta afirmación basta analizar el contenido del Decreto 2067 de 1998, Decreto de Liquidación del Presupuesto correspondiente a la vigencia fiscal de 1998, en el

capítulo correspondiente a las universidades, en el que se constata que un alto porcentaje de los gastos de funcionamiento, inversión y servicio a la deuda pública de todas las universidades oficiales, incluidas las del orden departamental, municipal y distrital, los asume el presupuesto de la Nación.

7 Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 1997, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz

8 Corte Constitucional, Sentencia C-310 de 1996, M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa

9 Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 1997, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz

10 “La unidad normativa es excepcional, y sólo procede cuando ella es necesaria para evitar que un fallo sea inocuo, o cuando ella es absolutamente indispensable para pronunciarse de fondo sobre un contenido normativo que ha sido demandado en debida forma por un ciudadano. En este último caso, es procedente que la sentencia integre la proposición normativa y se extienda a aquellos otros aspectos normativos que sean de forzoso análisis para que la Corporación pueda decidir de fondo el problema planteado por los actores.” Corte Constitucional, Sentencia C-320 de 1997, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero.